

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES FLEUVES

DE L'AMÉRIQUE LATINE

ET LE

DROIT DES GENS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 9 Mars 1935, à 14 heures

PAR

Carlos SOSA-RODRIGUEZ

Président : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, professeur

Suffragants { MM. LE FUR, professeur
SCELLE, professeur

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot (5^e)

1935

LES FLEUVES
DE L'AMÉRIQUE LATINE
ET LE DROIT DES GENS

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES FLEUVES

DE L'AMÉRIQUE LATINE

ET LE

DROIT DES GENS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 9 Mars 1935, à 14 heures

PAR

Carlos SOSA-RODRIGUEZ

Président : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, professeur

Suffragants { MM. LE FUR, *professeur*
SCELLE, *professeur*

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

43, Rue Soufflot (5^e)

1935



LES

FLEUVES DE L'AMÉRIQUE LATINE

ET LE DROIT DES GENS

INTRODUCTION

Sous ce titre *Les Fleuves de l'Amérique Latine et le Droit des Gens*, nous nous proposons d'étudier le régime des principaux fleuves de l'Amérique du Sud dans le domaine du Droit International et à cette occasion de mettre en lumière le point de vue de ce continent sur une des questions les plus importantes de ce Droit.

Avec le progrès de la civilisation les rapports internationaux, non seulement d'État à État mais de Continent à Continent, sont devenus de plus en plus nombreux, de plus en plus étroits ; or, dans le jeu quotidien de ces rapports, le rôle principal appartient sans conteste aux voies de communication et parmi celles-ci, malgré les conquêtes de l'automobile, du chemin de fer, de l'avion, les fleuves, voie de communication économique par excellence, méritent encore une attention toute spéciale. Si à cela nous ajoutons l'importance croissante qu'ils présentent pour l'agriculture et pour l'industrie, nous ne serons pas étonnés de constater l'intérêt si grand qu'ont les États à s'en assurer l'usage.

Certains États en se fondant sur leur droit de propriété

et de souveraineté veulent se réserver l'usage exclusif de leurs fleuves ou n'accorder cet usage aux étrangers que moyennant des compensations ; d'autres États, sous ce rapport moins favorisés par la nature, et désirant dès lors se servir des fleuves coulant en territoire étranger, invoquent à ce propos la solidarité internationale ou le droit naturel.

Nous nous trouvons donc en présence de prétentions contraires que le Droit International a justement pour mission de concilier. Lutte d'intérêts présentée sous le couvert d'une lutte de principes, intérêt particulier contre intérêt général, principe de souveraineté contre principe de solidarité. La solution doit-elle être cherchée dans la subordination à l'autre de l'un des deux principes ou bien dans leur conciliation par une limitation réciproque ? Tel est le problème fondamental en la matière, problème non encore définitivement résolu et qui divise juristes et hommes d'État, problème dont la solution doit être cherchée non pas en s'inspirant de principes abstraits mais de la réalité concrète et vivante.

C'est de cette façon concrète, réelle, positiviste que nous nous proposons de l'aborder, sans perdre de vue cette considération qu'en même temps qu'un problème juridique, il est aussi et surtout, comme d'ailleurs presque toutes les questions de Droit International, un problème politique.

Ce travail sera divisé en deux parties : Dans notre première partie, nous ferons d'abord, dans un chapitre I, un exposé général des principes du Droit Fluvial International en examinant la doctrine et la pratique des États ; puis nous envisagerons ensuite dans un second chapitre les modalités de ce Droit en Amérique Latine et les raisons

d'être de ces modalités. — Notre deuxième partie, comprenant un chapitre spécial pour chaque fleuve, sera consacrée à l'étude du régime des trois grandes artères fluviales de l'Amérique du Sud, à savoir : Le Rio de la Plata, l'Amazone et l'Orénoque.

PREMIÈRE PARTIE

**LE DROIT FLUVIAL INTERNATIONAL
ET SES MODALITÉS EN AMÉRIQUE LATINE**

CHAPITRE PREMIER
PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT FLUVIAL
INTERNATIONAL

Dans ce chapitre qui, en quelque sorte, est une introduction de ceux qui le suivront, nous nous proposons de faire une étude très sommaire théorique et pratique des principes généraux du Droit Fluvial International. — Il sera divisé en trois sections : la première consacrée aux généralités, la seconde à la théorie, la troisième à la pratique.

SECTION I

Généralités.

§ 1. — *Définition et étendue du Droit Fluvial International.*

Le Droit Fluvial International est la partie du Droit International public comprenant l'ensemble des règles juridiques qui régissent les rapports entre États relativement aux cours d'eau. — Lorsque l'on parle de Droit Fluvial International, l'on ne songe d'ordinaire qu'aux règles et principes gouvernant la navigation fluviale et il est indéniable que ces règles constituent encore la partie principale de ce droit ; mais il en existe aussi d'autres, notamment celles relatives à la pêche fluviale et celles relatives à l'exploitation agricole ou industrielle des fleuves, ces dernières appelées peut-être à devenir bientôt les plus importantes. — Dès lors, par Droit Fluvial International, l'on doit entendre l'ensemble de toutes les règles régissant toutes sortes de rapports entre États relativement à leurs cours d'eau — (Navigation — Exploitation agricole ou industrielle des fleuves — pêche fluviale — hygiène des cours d'eau — frontières fluviales, etc...).

L'étendue du Droit Fluvial International s'est donc considérablement accrue ; les règles qui le constituent peuvent être réparties sous trois chefs d'une importance égale, à savoir : la navigation fluviale, l'exploitation agricole ou industrielle des fleuves, la pêche fluviale.

a) Les règles relatives à la navigation fluviale sont encore les plus importantes. En cette matière le problème fondamental, auquel nous avons déjà fait allusion dans notre introduction, est celui de la conciliation du respect dû à la souveraineté des États, souveraineté qui *stricto jure* investit chaque État du droit de réglementer à son gré la navigation de ses fleuves, avec le désir d'assurer une application aussi large que possible du principe de la liberté de la navigation, principe qui incontestablement est de nature à favoriser le développement des rapports internationaux. Mais en dehors de ce problème fondamental la question de la navigation fluviale en soulève bien d'autres encore : les pavillons, devront-ils être traités tous sur le pied d'une parfaite égalité ? Le cabotage pourra-t-il être réservé au pavillon national ? Et encore ; par qui devront être effectués les travaux d'entretien ou d'amélioration nécessaires pour assurer la navigabilité des fleuves ? Qui assumera l'administration de la voie fluviale ? Questions toutes très importantes et dont l'ensemble constitue ce premier chef du Droit Fluvial International.

b) Sous un deuxième chef, nous pouvons grouper toutes les questions concernant les rapports entre États au sujet de l'exploitation agricole et industrielle des fleuves. Ces questions nous mettent en face d'un nouvel aspect du Droit Fluvial International, aspect pas encore très développé, mais qui probablement dans l'avenir constituera la partie principale de ce droit (voir Quint. *Nouvelles tendances dans le Droit Fluvial International*). Les fleuves, en effet, constituent par leur utilisation à des fins agricoles ou industrielles une richesse de tout premier ordre, grâce à eux de puissantes industries ont été et seront constituées, grâce

à eux des régions entières, qui semblaient à jamais fermées à l'agriculture, ont été ou seront converties en régions fertiles (au moyen de travaux d'irrigation). Rien d'étonnant donc à ce que les rapports entre États à ce propos deviennent de plus en plus nombreux et qu'en conséquence des règles nouvelles s'élaborent pour faire face aux situations nouvelles. — Les questions qui se posent à cet égard sont déjà nombreuses : entre les intérêts de l'agriculture ou de l'industrie et ceux de la navigation, auxquels faut-il donner la préférence ? Quand un fleuve traverse ou sépare plusieurs États, chaque État peut-il disposer à sa guise de la partie du fleuve lui appartenant pour y effectuer tous travaux qu'il considérerait de son intérêt, ou bien son droit doit-il être concilié avec les droits semblables d'autres États sur les autres parties du fleuve ? De même encore, sera-t-il permis à un État de contaminer les eaux d'un fleuve par son utilisation industrielle ? etc... etc... Nous voyons donc que les questions rentrant sous ce second chef du Droit Fluvial International sont, elles aussi, nombreuses et importantes.

c) Par contre, le troisième groupe de règles que nous avons distingué dans le Droit Fluvial International, celui qui a trait à la pêche fluviale, est bien moins important que les deux autres. — En effet, sur ce point, les États sont d'accord pour se réserver mutuellement le droit de pêche dans leurs eaux territoriales.

Après avoir ainsi signalé les principales questions que le Droit Fluvial International a pour mission de résoudre, nous allons maintenant examiner les distinctions qui ont été faites entre les fleuves au point de vue du Droit International.

§ 2. — *Les diverses catégories de fleuves*¹.

Il est évident que les diverses questions que nous venons de signaler dans notre précédent paragraphe ne se posent pas d'une façon identique pour tous les fleuves sans distinction. — Ainsi par exemple, un fleuve coulant en entier sur le territoire d'un même État devra être distingué d'un fleuve qui dans son parcours sépare ou traverse plusieurs États ; de même encore il y a des fleuves dont l'importance économique est telle qu'ils demandent à être distingués d'autres d'une importance économique plus faible.

De là les nombreuses distinctions qui ont été faites entre les fleuves, tant par la doctrine que par la pratique des États.

Ces distinctions peuvent être classées en deux groupes : les unes sont fondées sur les particularités physiques des fleuves, les autres sur leur importance économique.

I. *Distinctions fondées sur les particularités physiques des fleuves* : a) Dans cette catégorie, il nous faut citer en tout premier lieu la classification traditionnelle des fleuves, celle adoptée par le Congrès de Vienne (Art. 1 et 2 du règlement du 24 mars 1815 sur la libre navigation des rivières, et 108 et 109 de l'Acte Final du 9 juin 1815), et qui distingue les *fleuves nationaux*, c'est-à-dire ceux dont le parcours est en entier sur le territoire d'un seul État, et les *fleuves internationaux*, c'est-à-dire ceux qui séparent ou qui traversent le territoire de deux ou de plusieurs États. Il

1. Dans cette section nous ne nous occupons que de l'exposition et de l'appréciation de ces classifications, sans nous arrêter à l'étude des régimes divers que leurs auteurs proposent d'appliquer à chaque catégorie de fleuves. Ces régimes seront étudiés dans les sections suivantes.

faut toutefois observer ici que si bien les stipulations de Vienne renferment la substance de cette distinction, elles n'en consacrent cependant pas la terminologie; en effet, l'article 108 du texte ne fait que définir sans les dénommer, les fleuves que la doctrine postérieure a appelés « internationaux » par opposition aux fleuves nationaux. — L'expression fleuve international n'a été consacrée pour la première fois par un texte officiel que par les Traités de Paix de 1919-1920; avant 1919 les actes officiels employaient couramment l'expression de fleuve commun, le mot commun ayant d'ailleurs suivant les actes des acceptions parfois différentes; c'est ainsi par exemple que dans le Recès de la députation de l'Empire germanique du 25 février 1803, article 39 « Le Rhin étant devenu depuis la frontière de la République batave jusqu'à celle de la République helvétique un fleuve commun entre la République française et l'Empire germanique... » ce mot voulait dire simplement que la navigation du fleuve en question intéressait juridiquement les deux pays; par contre, comme dans l'arrêté du Conseil Exécutif Provisoire de la République française du 16 novembre 1792 ce mot semblait impliquer l'idée « que le cours des fleuves est la propriété commune et inaliénable de toutes les contrées arrosées par leurs eaux... » D'autres fois les actes officiels n'employaient aucune expression déterminée et se bornaient à définir les cours d'eau dont ils devaient régler la situation; c'est ainsi que le Traité de Paris parle de « fleuves qui dans leur cours navigable séparent ou traversent différents États » et c'est une expression similaire que nous trouvons dans l'Acte Final du Congrès de Vienne dont nous nous occupons. « Les Puissances dont les États sont séparés ou traversés par une même rivière navigable s'engagent à

régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière... » — De plus, lorsque l'expression fleuve international a été consacrée officiellement pour la première fois dans les Traités de Paix de 1919-1920, elle a été prise, dans un sens un peu particulier : « Toute partie navigable d'un réseau fluvial qui servirait naturellement d'accès à la mer à plus d'un État » ; ce sens particulier obéit ici indubitablement à des préoccupations d'ordre politique, celle notamment d'assurer l'accès de la mer aux États enclavés nouvellement créés, et se caractérise par le régime spécial d'internationalisation qui a été appliqué aux fleuves rentrant dans cette définition.

Dans la classification des fleuves adoptée par le Statut de Barcelone de 1921, et dont nous nous occuperons un peu plus loin, nous ne trouvons plus l'expression fleuve international, qui s'y trouve remplacée par celle de « voie navigable d'intérêt international ».

Il semble donc que l'expression en question n'ait jamais été accueillie avec faveur dans la pratique, et ceci s'explique par la crainte des États à ce qu'il ne soit porté atteinte à leur droit de souveraineté sur leurs fleuves, craintes justifiées, avant 1919, par la confusion qui avait été faite par certains auteurs, notamment Carathéodory et Oppenheim, et consistant à associer à la notion de fleuve international, celle de la liberté de la navigation ; après 1919, et notamment lors de la Conférence de Barcelone, par la crainte que cette expression n'entraînât avec elle le régime spécial d'internationalisation adopté par les Traités de Paix.

La classification des fleuves en fleuves nationaux et fleuves internationaux reste donc une classification doctrinale quoiqu'elle ait servi de guide à la pratique des États. Elle a le mérite de la clarté et de la simplicité, elle repose

en effet sur un fait de géographie politique facile à déterminer et relativement stable. — Cependant, à d'autres points de vue elle prête le flanc à la critique ; il arrive souvent en effet qu'un fleuve coulant en entier sur le territoire d'un seul État présente pour le commerce international beaucoup plus d'intérêt qu'un fleuve de faible importance économique traversant ou séparant plusieurs États ; or, étant donné que le but de cette classification est de permettre l'application aux fleuves de régimes différentiels plus ou moins libéraux, il est illogique que cette discrimination soit basée uniquement sur une particularité physique des fleuves et ne tienne pas compte de leur importance économique.

b) Une autre distinction fondée elle aussi sur les particularités physiques des fleuves a été proposée ; c'est la distinction entre les fleuves principaux et affluents. Elle a pour but de permettre l'application de régimes différents aux fleuves principaux et aux affluents de ces derniers. — Critiquée par une partie de la doctrine qui assimile les affluents aux fleuves principaux au point de vue du régime qui doit leur être appliqué, elle a été parfois négligée et parfois adoptée par la pratique des États, notamment elle a trouvé sa place dans le statut de Barcelone, article 1 lettre C. « Les affluents doivent être considérés comme des voies d'eau séparées. » En réalité il s'agit ici plutôt d'une sous-distinction à greffer sur une distinction principale préétablie.

c) Citons enfin dans ce premier groupe la classification des fleuves proposée par Oppenheim et qui distingue trois catégories de fleuves : « national rivers » (fleuves coulant en entier sur le territoire d'un même État), « not national rivers » (fleuves traversant le territoire de deux ou plu-

sieurs États) et « boundary rivers » (fleuves frontières). — Cette classification nous ramène en fin de compte à la classification traditionnelle avec cette seule particularité de classer dans une catégorie à part les fleuves frontières — peut-être en raison de ce que la souveraineté absolue de l'État riverain, doctrine dont Oppenheim lui aussi est un adepte, est un peu plus difficile à appliquer lorsqu'il s'agit de fleuves frontières que lorsqu'il s'agit de sections de fleuve dont les deux rives appartiennent à un même État.

II. *Distinctions fondées sur l'importance économique des fleuves.* — Avant d'aborder l'étude de ces distinctions, faisons cette remarque préliminaire que l'importance économique des fleuves ici envisagée a trait uniquement à l'intérêt qu'ils peuvent présenter pour le commerce et la navigation internationale. Or, nous avons déjà fait observer que de plus en plus l'utilisation des fleuves à des fins agricoles ou industrielles tend à devenir prépondérante ; voici donc un autre aspect de la question qui ne devrait pas être négligé dans une distinction fondée sur l'importance économique des fleuves, et probablement dans l'avenir les distinctions nouvelles qui viendraient à être élaborées tiendront compte de ce facteur.

Celles que nous allons maintenant examiner n'ont tenu compte que de l'importance des fleuves au point de vue des intérêts du commerce et de la navigation internationaux, intérêts qui incontestablement sont encore prépondérants en la matière

a) Rentre en premier lieu dans cette catégorie la classification adoptée par le Statut de Barcelone qui distingue les fleuves ou plus exactement les voies navigables d'intérêt international et celles qui ne le sont pas. Aux termes du

Statut, sont considérées comme voies navigables d'intérêt international : Art. 1. « 1° Toutes parties naturellement navigables vers et depuis la mer d'une voie d'eau qui dans son cours naturellement navigable vers et depuis la mer sépare ou traverse différents États, ainsi que toute partie d'une autre voie d'eau naturellement navigable vers et depuis la mer reliant à la mer une voie d'eau naturellement navigable qui sépare ou traverse différents États...; 2° Les voies d'eau ou parties de voies d'eau naturelles ou artificielles désignées expressément comme devant être soumises au Régime de la Convention Générale concernant les voies navigables, soit dans des actes unilatéraux des États sous la souveraineté ou l'autorité desquels se trouvent les dites voies d'eau ou parties de voies d'eau, soit dans des accords comportant notamment le consentement des dits États »; de plus, l'article 2 du Statut ajoute une catégorie spéciale de voies navigables d'intérêt international et qui comprend notamment les fleuves soumis au régime institué par les Traités de Paix. Art. 2. « Parmi les voies navigables d'intérêt international constituent une catégorie spéciale en vue de l'application des articles 5, 10, 12 et 14 du présent Statut : a) Les voies navigables pour lesquelles il existe une Commission Internationale où sont représentés des États non riverains; b) Les voies navigables qui seraient ultérieurement classées dans cette catégorie, soit en vertu d'actes unilatéraux des États sous la souveraineté ou l'autorité desquels elles se trouvent, soit en vertu d'accords comportant notamment le consentement des dits États. »

De la lecture de ce texte, nous pouvons déduire que la distinction adoptée par le Statut de Barcelone tient compte non plus seulement des particularités physiques des fleuves,

mais aussi et surtout de leur importance économique ; en effet elle fait rentrer dans la catégorie des voies navigables d'intérêt international, outre les fleuves internationaux dans le sens traditionnel de cette expression (fleuves qui traversent ou séparent deux ou plusieurs États) tous les autres fleuves, dès lors les fleuves coulant en entier sur le territoire d'un même État, dont l'importance économique très grande a incité l'État territorial à les ranger, soit par des accords internationaux, soit par acte unilatéral de souveraineté, dans la catégorie des voies navigables d'intérêt international. Mais faisons ici une remarque très importante ; le statut ne considère *a priori* un fleuve comme étant d'intérêt international que lorsqu'il sépare ou traverse deux ou plusieurs États ; dans tous les autres cas, c'est l'État intéressé qui sera seul juge de l'importance économique du fleuve et qui, en conséquence, pourra à son gré le soumettre ou non au régime établi par le Statut pour les cours d'eau d'intérêt international. Cette remarque a fait dire à certains auteurs, notamment Winiarski¹ que le Statut de Barcelone n'avait fait que consacrer la distinction traditionnelle des fleuves en fleuves nationaux et fleuves internationaux tout en faisant une catégorie à part des fleuves soumis au régime établi par les Traités de Paix ; nous pensons au contraire que le Statut de 1921 s'est bien inspiré dans sa distinction de l'importance économique des fleuves, les discussions qui ont précédé l'élaboration de l'article 1 et pendant lesquelles furent maintes fois signalés les défauts de la distinction traditionnelle, ainsi que l'expression elle-même de voie navigable d'intérêt international, nous incline à nous prononcer en ce sens. La raison pour-

1. *Principes généraux du Droit Fluvial International.*

quoi le statut n'a classé *a priori* parmi les voies navigables d'intérêt international que les fleuves séparant ou traversant un ou plusieurs États doit être cherchée seulement dans le désir de respecter la souveraineté de l'État territorial sur les fleuves nationaux.

Pour plus de clarté, résumons en quelques mots tout ce qui vient d'être exposé : la division adoptée par la Conférence de Barcelone est fondée sur l'importance des fleuves comme voies navigables. Elle distingue : 1° Des cours d'eau d'intérêt international, c'est-à-dire toujours ceux séparant ou traversant deux ou plusieurs États et en outre certains fleuves coulant en entier à l'intérieur d'un même État, mais qui présentent un grand intérêt pour la navigation en général, telle « toute partie d'une voie d'eau naturellement navigable vers et depuis la mer reliant à la mer une voie d'eau naturellement navigable qui sépare ou traverse différents États » ou tout autre fleuve soumis soit par des accords internationaux soit par acte unilatéral de souveraineté au régime établi par le Statut, et 2° Les cours d'eau qui ne sont pas d'intérêt international, c'est-à-dire les fleuves nationaux ne rentrant pas dans la catégorie précédente.

Cette classification est sans doute plus souple que la classification traditionnelle, mais justement à cause de cela, elle demeure bien vague. Que faut-il entendre au juste par intérêt international ? Nous avons vu qu'en dehors des fleuves qui séparent ou traversent deux ou plusieurs États et des fleuves expressément désignés dans les Traités de Paix, ce point est laissé à la libre appréciation des États intéressés ; or ces appréciations peuvent varier à l'infini ; dès lors la distinction du Statut est critiquable pour ne pas offrir un critérium précis.

b) D'autres distinctions fondées aussi sur l'importance économique des fleuves ont été proposées.

M. Alejandro Alvarez a présenté une classification des fleuves comprenant trois catégories de fleuves internationaux et deux catégories de fleuves nationaux. Parmi les fleuves internationaux il distingue : 1° Les fleuves d'intérêt universel ; 2° Les fleuves n'intéressant que les pays riverains ; 3° Les fleuves ne traversant que le territoire de deux États et en partie encore inexplorés — et parmi les fleuves nationaux : 1° Les fleuves ayant une grosse importance commerciale ; 2° Les fleuves n'ayant pas cette importance.

Cette classification, comme d'ailleurs toutes les autres, a elle aussi pour but l'application de régimes différents aux diverses catégories de fleuves ¹.

Elle est très rationnelle du point de vue théorique mais présente de très grosses difficultés quant à son application pratique. Quel sera en effet le critérium de l'importance économique du fleuve ? Le montant du tonnage transporté sur le fleuve ? La fréquence de sa navigation ? Sa longueur ou sa largeur ? Les éléments sont innombrables et aucun à lui seul n'offre un critérium suffisant.

c) Citons enfin pour finir, la distinction proposée par M. Charguéraud ; elle reste, elle aussi, fidèle à la distinction traditionnelle des fleuves en fleuves nationaux et fleuves internationaux mais subdivise les derniers en a) fleuves d'intérêt général c'est-à-dire intéressant riverains et non riverains et b) fleuves d'intérêt commun, c'est-à-dire n'intéressant surtout que les riverains.

Cette classification a le même mérite théorique et les

1. Ces régimes seront étudiés dans le chapitre II, section III, § 2.

mêmes inconvénients pratiques que celle de M. Alvarez, nous n'y insistons donc plus.

Que conclure de l'examen de ces diverses distinctions ? Nous avons vu que toutes, tant celles fondées sur les particularités physiques des fleuves, que celles fondées sur leur importance économique, peuvent être critiquées pour des raisons différentes, les unes trop rigides ne peuvent être strictement appliquées en pratique, les autres trop souples manquent d'un critérium précis qui permettrait de les appliquer. Pourquoi donc ne pas conclure qu'en la matière toute classification est superflue ?

Les fleuves en effet, non seulement d'un Continent à un autre mais aussi dans un même Continent suivant les régions qu'ils traversent, présentent des caractères propres et une importance très différente ; on peut dire que chaque fleuve a une individualité politique et économique particulières, pourquoi donc ne pas lui donner aussi son individualité juridique ? Nous serions ainsi, bien plus près de la réalité — et au lieu d'être embarrassés par des catégorisations qui entraveraient leur action, les États seraient libres d'agir à leur gré dans la conclusion d'accords spéciaux qui s'adapteraient autrement bien aux particularités propres de chaque fleuve.

La pratique générale des États est d'ailleurs dans ce sens.

Ayant ainsi terminé avec ces généralités, passons maintenant à l'étude dans deux sections distinctes, de la doctrine et de la pratique des États.

SECTION II

Les doctrines.

Avant d'aborder l'examen des diverses doctrines auxquelles a donné naissance le désir de réglementer les rapports entre États à l'occasion des fleuves, faisons une remarque préliminaire, à savoir que tout cet effort doctrinal a trait surtout à la question de la navigation des fleuves. Ceci s'explique, chez les anciens auteurs, parce que de leur temps c'était uniquement sous ce rapport que les fleuves intéressaient le Droit International ; chez les auteurs plus récents, parce que la navigation fluviale constitue encore le problème capital du Droit Fluvial International. C'est donc sous cet angle que nous allons examiner ces doctrines, tout en indiquant brièvement à propos de chacune les solutions qui découleraient de leur application au point de vue de l'exploitation agricole ou industrielle des fleuves et de la pêche fluviale. Ceci dit, abordons maintenant l'étude de ces doctrines.

La question dominante en la matière est celle de savoir si en dehors de tout droit conventionnel, il existe un droit de libre navigation supérieur au droit de souveraineté des États riverains d'un fleuve et s'imposant à eux.

D'après la conception dominante qui trouve son fondement dans la pratique constante des États, un fleuve étant soumis comme partie intégrante du territoire national à la souveraineté territoriale de l'État, ne peut être ouvert à

la navigation étrangère qu'en vertu, soit d'accords bilatéraux ou généraux consentis par l'État intéressé, soit de manifestations unilatérales de sa volonté souveraine. A cette thèse s'opposent les doctrines, qui voulant assurer au principe de la liberté de la navigation son application la plus large, affirment qu'il existe un droit de libre navigation supérieur au droit de souveraineté des États et s'imposant à lui ; ce droit de libre navigation aurait son fondement dans le droit naturel et dans le principe de la solidarité internationale dont il serait une application. Inspirées toutes de la même idée directrice, ces doctrines diffèrent cependant entre elles quant à leur étendue ; certaines limitent ce droit supérieur de libre navigation aux rapports entre co-riverains ; d'autres plus larges admettent que ce droit peut être invoqué même par les non-riverains.

Nous allons tout d'abord exposer sommairement ces doctrines ; après quoi nous étudierons la doctrine qui a nos préférences : celle de la souveraineté territoriale de l'État sur ses fleuves.

§ 1. — *Doctrines donnant la priorité au principe de la solidarité internationale.*

Ces doctrines peuvent être classées en deux groupes :

a) Celles qui admettent que le droit de naviguer librement sur les fleuves est invoquable par les ressortissants et les pavillons de tous les États.

b) Celles qui limitent l'existence de ce droit aux rapports entre co-riverains.

a) *Premier groupe* : Rentrent dans ce groupe : la doctrine du droit naturel, la doctrine du passage innocent, la doc-

trine assimilant les fleuves à la mer libre, enfin la doctrine de Fauchille.

1^o *Doctrine du Droit naturel.* — C'est la doctrine des anciens auteurs de l'École du Droit de la Nature et des Gens, notamment de Grotius et de Puffendorff. Grotius admet l'existence au profit de tout le monde du droit de naviguer sur les fleuves coulant en territoire étranger et déduit ce droit des principes du droit naturel. — Suivant lui, à une époque reculée, tout était propriété commune de tous les hommes et le partage des biens qui suivit cet état où tout était commun ne fut pas inconditionné, les hommes s'étant réservés certains droits sur les choses devenues la propriété d'autrui ; donc « dans une nécessité pressante on revient à ce droit ancien de se servir des choses comme si elles étaient demeurées communes¹ ». — Or, un de ces droits découlant de la communauté originaire des biens est le droit d'usage innocent ; en ce qui concerne les fleuves ils doivent « être ouverts à ceux qui ont besoin d'un passage pour des causes légitimes » et Grotius va si loin dans cette voie qu'il admet qu'en cas de besoin on peut même, si le passage est refusé, se le procurer par la force et s'arroger la liberté de naviguer ; cette idée a d'ailleurs été combattue par les commentateurs de Grotius, Ziegler et Gronovius ainsi que par Puffendorff ; elle a été modifiée par Vattel.

Puffendorff² lui, ne va pas aussi loin que Grotius. De la nature sociale de l'homme il tire cette loi fondamentale du droit naturel, « chacun doit être porté à former et à entretenir autant qu'il dépend de lui, une société paisible

1. *De jure belli ac pacis*, éd. française de Pradier-Fodéré, 1867.

2. *De jure naturæ et gentium*, éd. française de J. Barbeyrac, 1740.

avec tous les autres conformément à la constitution et au but de tout le genre humain sans exception », d'où cette règle secondaire que « tout ce qui contribue nécessairement à cette sociabilité universelle doit être tenu pour prescrit par le droit naturel et tout ce qui la trouble doit au contraire être censé défendu par le même droit ». C'est sur cette dernière règle que Puffendorff base sa doctrine du passage innocent. En ce qui concerne la libre navigation des fleuves il ne la considère obligatoire que dans des cas exceptionnels : « Il s'agit seulement de savoir si pour se procurer quelque grand avantage, ou du moins lorsqu'une nécessité pressante le demande on peut se servir du bien d'autrui pour un peu de temps, en sorte que si le propriétaire ne nous en accorde pas l'usage de bonne grâce dans une telle occasion, il commet envers nous un acte d'inhumanité. » Donc, pour Puffendorff le principe de la libre navigation n'engendre pas un droit toujours opposable à l'État propriétaire du fleuve, autrement dit n'engendre pas une obligation parfaite à la charge de cet État. L'obligation d'un État d'ouvrir ses fleuves à la navigation étrangère n'est dans sa doctrine qu'une obligation imparfaite en ce sens que ceux qui voudraient en bénéficier ne pourraient en exiger l'accomplissement par des voies de contrainte. Il s'agit donc d'une tolérance plutôt que d'un véritable droit et seul un refus arbitraire d'ouvrir un fleuve pourrait autoriser un autre État à user de la force pour se procurer le passage, car c'est seulement dans un cas de ce genre que l'État propriétaire du fleuve accomplirait un acte d'inhumanité contraire au droit naturel. Déjà donc dans la doctrine de Puffendorff il est tenu compte de la souveraineté de l'État sur ses fleuves.

Cette tendance s'affirme très nette chez Wolff et Vattel,

au point que nous ne les citons ici que pour mieux faire ressortir que même parmi les auteurs de l'École du Droit de la Nature et des Gens, il y en avait qui subordonnaient la liberté de la navigation au droit de souveraineté de l'État.

Comme Grotius, Wolff et Vattel admettent que la navigation des fleuves peut constituer un usage innocent de ces derniers et qu'en conséquence ne devrait pas être arbitrairement refusée; mais au lieu de considérer comme Grotius que ce passage innocent constitue un droit au profit de tous, pouvant dès lors être exigé, ils reconnaissant que seul l'État territorial est juge de l'innocence du passage et qu'en conséquence il a le droit de le refuser tout simplement ou de le subordonner à certaines conditions, s'il le jugeait nécessaire. « C'est au maître, dit Vattel, de juger si l'usage que l'on veut faire d'une chose qui lui appartient ne lui causera ni dommage, ni incommodité. Si d'autres prétendent en juger et contraindre le propriétaire en cas de refus, il ne sera plus le maître de son bien¹. » De même Wolff² considère que « c'est au maître du territoire qu'il appartient de juger si le passage des personnes ou des marchandises lui cause quelque préjudice ou incommodité; c'est donc de son consentement que dépendent le droit de passer et les conditions auxquelles il veut bien assujettir le droit qu'il accorde ».

Telle est l'opinion des principaux auteurs de l'École du Droit de la Nature et des Gens en ce qui concerne la navigation fluviale. — Que penser de la valeur de cette doctrine? Nous n'hésitons pas à lui reconnaître le mérite d'avoir puissamment contribué à faire accepter dans la

1. Vattel, éd. de Pradier-Fodéré, 1863.

2. Wolff, *Institutiones juris naturæ et gentium*, 1750.

pratique des États le principe de la liberté de la navigation fluviale, principe qui, comme nous l'avons déjà fait observer, est incontestablement de nature à faciliter les rapports internationaux ; cependant nous croyons que la base de cette doctrine est fausse et qu'il n'existe aucun droit de libre navigation sur les fleuves en dehors des traités. Il n'existe pas, en effet, de droit naturel si par cette expression on veut entendre un ensemble de règles s'imposant juridiquement aux États¹ ; par Droit Naturel il ne faut entendre qu'un ensemble de normes, un droit idéal qui peut servir de modèle au droit positif mais qui par lui-même n'a aucune force coercitive. Pour qu'une règle de droit naturel, pris dans ce second sens, le seul véritable, puisse acquérir la valeur d'une règle s'imposant aux États, il faut qu'elle ait été convertie en règle de droit positif par la volonté souveraine des États, soit expressément dans des accords internationaux, soit tacitement par l'acceptation d'une coutume internationale. Or, en ce qui concerne la liberté de la navigation fluviale nous ne pouvons pas dire qu'il existe déjà une coutume internationale en ce sens ; la formation d'une coutume internationale requiert en effet deux choses : 1^o Une pratique uniforme et prolongée des États dans le sens voulu ; 2^o La conviction

1. Voici comment s'exprime à l'égard du Droit Naturel une décision toute récente rendue par la Commission Générale des Réclamations instituée entre les Etats-Unis et le Mexique en vertu d'un traité du 31 mars 1926. Cette commission était présidée à cette occasion par M. Van Wollenhoven, sur-arbitre de très haute autorité en droit international. Voici comment elle s'exprime : « Le droit de la nature peut avoir été en honneur il y a trois siècles pour construire un nouveau droit des gens. La consécration d'un droit idéal des hommes et des nations peut avoir exercé une influence salubre il y a cent cinquante ans sur le développement de la démocratie moderne des deux côtés de l'Océan ; mais elle n'a pu être la base durable du droit soit national, soit international. Elle ne peut être employée aujourd'hui pour se substituer, soit au droit national positif, soit au droit international positif, tel qu'il est reconnu par les nations et gouvernements dans leurs actes et déclarations. »

chez les États qu'en agissant ainsi ils obéissent à une norme juridique impérative. Dès lors la répétition de faits identiques (en l'espèce les nombreux traités consacrant le principe de la liberté de la navigation fluviale) est incapable à elle seule de créer un droit coutumier tant que les États n'agissent que pour des raisons pratiques de convenance ou de commodité et en conscience de le faire en toute liberté (voir *infra* pratique des États); de plus, les exemples de résistances des États riverains à ouvrir certains fleuves à la navigation internationale abondent dans l'histoire du Droit Fluvial International.

2^o *Doctrine d'Engelhardt*¹. — Pour cet auteur la navigation fluviale devrait être libre sur tous les fleuves et au profit de tous les pavillons. Le droit de navigation aurait sa base selon lui dans le droit naturel, mais au lieu de se contenter de ce fondement comme les auteurs précités, il le renforce en l'appuyant sur les textes du Droit Romain et notamment sur le célèbre passage des *Institutes* (II, I, 1.2) : « Et quidem naturali jure communia sunt omnia hæc : aer, aqua profluens et mare et per hoc litora maris... Flumina autem omnia et portus publica sunt. » Cette interprétation des textes romains est combattue par certains auteurs dont nous approuvons l'opinion². En effet, le Droit Romain doit être écarté comme source du Droit International, du moins comme source directe de ce droit. A l'époque romaine il n'existait pas une communauté de nations puisque Rome dominait alors tout le monde civilisé et ce n'est certainement pas en vue de ses rapports

1. *Du régime conventionnel des fleuves internationaux*, Paris 1879.

2. Winiarski, *Principes généraux du Droit Fluvial International*, Paris 1934 (p. 33 et suiv.). Kaeckenbeek, *International Rivers*, 1918, p. 6.

avec les barbares qu'elle a édicté des prescriptions de droit¹ ; dès lors nous pouvons conclure que si bien les prescriptions romaines en matière de navigation fluviale ont pu servir de base au Droit Fluvial interne de certains États, elles restent par contre complètement étrangères au Droit Fluvial International (*Contra* Fauchille).

3^o *Doctrine du passage innocent.* — Cette doctrine défendue principalement par Wheaton, Calvo, Pradier-Fodéré, conclut à la liberté de la navigation sur tous les fleuves et au profit de tous les États. La navigation étant un usage inépuisable des fleuves et dès lors ne portant en rien atteinte au droit de propriété de l'État riverain, celui-ci n'aurait pas le droit de l'empêcher. Nous avons vu que c'était déjà la doctrine de Grotius, mais dans sa forme moderne, c'est plutôt sur cette considération que la navigation d'un fleuve ne peut pas nuire à l'État riverain, que sur celle de voir dans le passage innocent un droit naturel que cette doctrine est fondée. En lui donnant une portée absolue cette doctrine serait insoutenable car il est évident qu'il y a toujours des cas où pour des raisons politiques ou économiques la navigation d'un fleuve existant au profit de tous les États sans distinction, pourrait être de nature à porter atteinte aux intérêts légitimes de l'État territorial. C'est ce qu'ont d'ailleurs compris les auteurs eux-mêmes qui la professent : « Ce droit de passage innocent étant ce que les meilleurs auteurs appellent un droit imparfait, son exercice sera nécessairement subordonné à la sécurité et à la convenance de l'État intéressé ; et il ne peut dès lors être effectivement assuré qu'au moyen de conventions

1. Voir : Orban, *Étude Du Droit Fluvial International* (p. 51 et 52).

mutuelles réglementant son exercice¹. » — « Cette faculté de libre transit ou de passage innocent assuré aux navires d'un État sur les fleuves appartenant à un autre ne constitue qu'un droit imparfait dont l'étendue et la réglementation rentrent essentiellement dans le domaine des stipulations conventionnelles¹. » (Calvo, *Le Droit int. théorique et pratique*, vol. I, p. 349), et enfin Pradier-Fodéré² qui, d'autre part, admet le droit de propriété de l'État sur les fleuves qui coulent sur son territoire (p. 234, vol. II) reconnaît qu'en pratique la navigation des fleuves est toujours fondée sur des traités : « ... Déclarer comme le font la plupart des auteurs que les fleuves et rivières navigables qui sont en communication avec une mer libre et qui séparent ou traversent plusieurs États sont ouverts en temps de paix aujourd'hui aux navires de toutes les nations ce serait prendre l'espérance pour la réalité. — La réalité c'est que la liberté fluviale absolue, celle qui basée sur l'égalité de tous les pavillons comprendrait tous les cours d'eau tributaires directs de la mer, non seulement n'est pas généralement reconnue et pratiquée mais même est encore contestée. » (p. 300 vol, II). Ces lignes écrites en 1885 n'ont pas encore vieilli, nous le constaterons en étudiant la pratique des États.

La doctrine du droit de passage innocent ne considère donc pas le droit de libre navigation sur les fleuves comme un droit parfait, mais comme un droit imparfait qui a besoin pour devenir effectif d'être réglementé au moyen de stipulations conventionnelles ; autant dire que ce droit est subordonné au droit de souveraineté de l'État territo-

1. Wheaton, *International Law*, 6^e édition by A. Bernedale Keith. Vol. I, page 385. Londres 1929.

2. *Droit International Public*, 1885, T. II, p. 300.

rial ; le fondement de cette doctrine est d'ailleurs inexact car il n'existe pas à proprement parler de droits imparfaits en Droit International.

4° *Doctrine assimilant les fleuves à la mer libre.* — Cette doctrine défendue principalement par Fiore, Carathéodory, Bluntschli, Despagnet, proclame aussi la liberté de la navigation sur tous les fleuves et au profit de tous les pavillons sur ce fondement que les fleuves ne seraient que le prolongement de la mer et qu'en conséquence la liberté de la navigation fluviale serait une extension naturelle de la liberté des mers. Dans l'article 314 de son Droit International codifié, Bluntschli proclame d'une façon absolue la liberté de la navigation fluviale : « Les fleuves et les rivières navigables qui sont en communication avec une mer libre sont ouverts en temps de paix aux navires de toutes les nations. » Ce sont des affirmations semblables que nous trouvons chez Fiore et Carathéodory ¹. Fiore ² considère les fleuves comme des choses appartenant à l'État mais dont tous les peuples ont le droit de jouir. Moins absolu, Despagnet ³ admet la souveraineté de l'État sur les fleuves coulant sur son territoire mais il ajoute que cette souveraineté ne saurait aller jusqu'à interdire la navigation des fleuves internationaux aux pavillons étrangers ; il subordonne donc la souveraineté de l'État à l'utilité générale ; toutefois il reconnaît que *stricto jure*, un État a le droit de fermer ses fleuves nationaux à la navigation étrangère.

Quoique louables dans leur but, ces doctrines sont fausses dans leur fondement. Les fleuves, en effet, n'ont

1. Carathéodory, *Droit International concernant les grands cours d'eau*. Leipzig, 1861.

2. Fiore, *Nouveau Droit International Public*. Paris 1885.

3. Despagnet, *Droit International Public*.

jamais été assimilés à la mer , même pas à la mer territoriale et c'est qu'une assimilation de ce genre est impossible ; la nature même des fleuves s'y oppose, leur courant est fourni par de l'eau douce et non pas par de l'eau de mer ; en outre, ce n'est pas la mer qui se prolonge dans les fleuves puisque ce sont eux qui se déversent dans la mer ; les fleuves à la différence de la mer pénètrent d'ailleurs dans le cœur même du territoire des États ; ils ont donc toujours été considérés comme partie intégrante du territoire national.

5^o *Doctrine de Fauchille*¹. — Fauchille est lui aussi partisan de l'application la plus large du principe de la liberté de la navigation sur tous les fleuves et au profit de tous les pavillons. Il reconnaît le droit de souveraineté de l'État sur les fleuves qui coulent sur son territoire, mais ce droit, dit-il, est un droit relatif qui, par conséquent, doit être limité lorsque son exercice devient un abus préjudiciable aux tiers et empiète sur un droit aussi légitime mais contraire, ce droit contraire est le droit au commerce mutuel des États. — Cette limitation du droit de souveraineté serait fondée sur l'idée moderne d'interdépendance et de solidarité des États. — Toutefois, ajoute Fauchille, de ce que l'État doit ouvrir ses fleuves aux navires étrangers ne s'ensuit pas pour les autres États un droit absolu à l'encontre de l'État riverain ; le droit de libre navigation est lui-même limité par le droit qu'a chaque État d'assurer sa conservation personnelle. En définitive, c'est seulement en tenant compte tout à la fois du droit de propriété et de souveraineté, du droit au commerce mutuel et du droit de conservation des États qu'il est possible d'établir en

1. *Traité de Droit International Public*. Livre I, 2^e partie, p. 422 et suiv.

matière de navigation fluviale un ensemble de préceptes qui constitue une théorie juste et équitable. Ces considérations amènent Fauchille à conclure à la liberté de la navigation sur tous les fleuves au profit de tous les pavillons, tout en reconnaissant à l'État territorial le droit de la réglementer en vertu de son droit de juridiction sur le fleuve et du droit de pourvoir à sa sécurité.

Cette théorie constitue à n'en pas douter un progrès sur celles déjà exposées ; elle est notamment plus respectueuse du droit de souveraineté de l'État territorial et est présentée avec une élégance juridique impeccable. Toutefois, elle aussi repose au fond sur cette affirmation de principe, qu'il existe en dehors des traités un droit de libre navigation sur les fleuves. Ce droit, elle le fonde non plus sur le droit naturel mais sur l'idée moderne de solidarité internationale. En réalité ce ne sont que les étiquettes qui changent, le fond reste le même ; il s'agit toujours d'un appel à un soit-disant principe obligatoire pour justifier une règle non encore consacrée par le droit positif ; on peut donc adresser à cette thèse les mêmes critiques qui ont été émises à l'encontre de la doctrine du droit naturel ¹.

Toutes les doctrines dont nous venons de parler ont donc ce trait commun d'admettre l'existence d'un droit de naviguer librement sur tous les fleuves, profitant à tous les États riverains ou non riverains. Ces doctrines ne font donc aucune distinction entre les fleuves qui séparent ou traversent deux ou plusieurs États et ceux qui coulent en entier sur le territoire d'un même État ; sur tous la navi-

1. Parmi les auteurs partisans de la liberté de la navigation sur tous les fleuves et au profit de tous les pavillons, citons aussi Orban et Vernesco : Orban, *Etude du Droit Fluvial International*, 1896. Vernesco, *Des Fleuves en Droit International*.

gation doit être libre au profit de tous les pavillons. — Par contre, cette distinction est faite par les doctrines que nous passons maintenant à examiner.

b) *Deuxième groupe* : Les doctrines que nous avons réunies dans ce deuxième groupe admettent le droit de libre navigation sur les fleuves mais uniquement au profit des riverains. — Elles distinguent donc entre les fleuves qui coulent en entier sur le territoire d'un même État et qui sont soumis à la souveraineté absolue de l'État territorial, et les fleuves qui séparent ou traversent deux ou plusieurs États et sur lesquels chaque État riverain aurait le droit de naviguer sur la totalité du cours. Dès lors d'après ces doctrines, seul un traité ou une manifestation de volonté unilatérale du souverain peut concéder aux étrangers la navigation d'un fleuve national ; il en serait de même pour les fleuves internationaux en ce qui concerne les non-riverains ; par contre, il existerait au profit de tous les co-riverains d'un fleuve international un droit dont le fondement est cherché dans des considérations diverses, de naviguer librement sur tout le parcours de ce fleuve.

Rentrent dans cette catégorie : la doctrine du condominium des riverains, la doctrine de la servitude internationale, la doctrine du voisinage fluvial.

1^o *Doctrine du Condominium des riverains*. — Cette doctrine est soutenue principalement par Heffter et Rivier ¹. — D'après ces auteurs le fleuve qui sépare ou traverse deux ou plusieurs États doit être considéré comme la propriété commune de ces États, en sorte que chaque État en plus de son droit de souveraineté sur la section de fleuve

1. Rivier, *Principes du Droit des Gens* (1896).

comprise dans son territoire, aurait en outre un droit de co-souveraineté sur les autres parties du fleuve. En conséquence, la navigation de ces fleuves doit être libre pour tous les États riverains depuis la mer jusqu'au point où ils cessent d'être navigables. Les États riverains pourraient aussi d'un commun accord fermer le fleuve à la navigation et en affecter les eaux à un autre usage. L'admission des non riverains dépendrait du consentement unanime des riverains ¹.

Cette doctrine est critiquée par tous les auteurs partisans de la liberté de la navigation fluviale sur tous les fleuves et au profit de tous les pavillons ; ils la considèrent en effet très restrictive. Ce n'est pas à ce point de vue, mais au point de vue de son fondement juridique que nous la critiquerons ; il n'y a pas en effet de co-propriété naturelle en Droit International, celle-ci ne peut résulter que d'une convention ; il est au contraire bien établi dans le Droit International que chacun des États riverains exerce sa souveraineté sur les sections du fleuve qui font partie de son territoire et sur celles-là seulement.

2^o *Doctrine de la servitude internationale.* — Défendue principalement par Woolsey ². Elle considère que les riverains d'un fleuve international sont entre eux par suite de la situation des lieux dans des relations de servitude réciproque ; chaque État riverain aurait donc une servitude de passage le long du fleuve à travers la propriété de ses voisins. Comme la doctrine précédente, celle-ci conclut donc à la liberté de la navigation sur les fleuves interna-

1. C'était le système préconisé par l'arrêté du C. E. P. de la R. F. du 16 novembre 1792 : « le cours des fleuves est la propriété commune et inaliénable de toutes les contrées arrosées par leurs eaux... »

2. *Introduction to the study of International Law.*

tionaux au profit de tous les riverains, mais à l'exclusion des non riverains qui ne pourraient se prévaloir des clauses d'un Traité.

Cette doctrine, elle aussi, repose sur un fondement juridique inexact ; en effet, la notion de servitude internationale est contestable ; c'est justement un des cas où la transposition des règles du Droit Privé au Droit Public ne peut pas être effectuée. La servitude dont il est ici question est bien la servitude de passage, servitude qui, au point de vue du fonds dominant est bien un « jus in re aliena » ; transposée dans le Droit International, cette servitude constituerait donc un « jus in re aliena » au profit de l'État d'amont sur le territoire de l'État d'aval ; or il ne serait pas exact de considérer le territoire d'un État comme quelque chose d'aussi extérieur par rapport à cet État comme pourrait l'être un fonds par rapport à la personne de son propriétaire. Dans la propriété il y a un sujet, un objet, enfin un rapport entre le sujet et l'objet ; par contre le territoire constitue un élément essentiel de l'État, un élément de sa personnalité juridique ; la fonction de cet élément ne peut donc être comparée à la fonction de la propriété immeuble par rapport à son propriétaire ¹.

3° *Doctrine du voisinage fluvial.* — Cette doctrine a été exposée notamment par Carathéodory. D'après elle le voisinage du cours d'eau en imposant des obligations particulières aux co-riverains ferait naître à leur profit des droits correspondants, dont le droit de passage serait un des plus essentiels.

Pas plus que les deux autres, ce système ne repose sur

1. Voir Winiarski, *Principes généraux du Droit Fluvial International* (p. 55 à 62).

un fondement juridique exact ; en effet, on peut bien parler d'une communauté d'intérêts unissant les États riverains d'un même fleuve, communauté d'intérêts qui pourrait créer une certaine interdépendance entre ces États ; mais il ne s'agit ici que d'une interdépendance de pur fait qui ne préjuge en rien les rapports juridiques entre ces États.

Nous avons ainsi terminé l'examen des doctrines qui donnent la priorité au principe de la solidarité internationale sur le principe de la souveraineté de l'État. Nous avons vu que les arguments invoqués par elles à l'appui du principe de la liberté de la navigation fluviale sont nombreux et variés ; néanmoins le trait commun de toutes ces doctrines est de donner la préférence à l'intérêt général sur l'intérêt particulier ; c'est pour cela que nous avons cru pouvoir les ranger toutes sous la même rubrique de : doctrines donnant la priorité au principe de la solidarité internationale.

Examinons maintenant rapidement dans une sorte d'appendice à ce paragraphe, les solutions qui découlent de ces doctrines au point de vue de l'exploitation agricole ou industrielle des fleuves et de la pêche fluviale.

En ce qui concerne la pêche fluviale, seuls les partisans de la doctrine assimilant les fleuves à la mer admettent le droit de pêche au profit de tous. Tous les autres auteurs admettent pour des raisons faciles à comprendre que seul l'État riverain a le droit de pêcher dans les fleuves qui coulent en entier sur son territoire ainsi que sur les parties de fleuves internationaux comprises dans son territoire ; en ce qui concerne les fleuves frontières, il est admis en général que chaque État a le droit de pêcher sur la partie du fleuve qui lui appartient jusqu'au thalweg, mais

comme ceci serait difficile en pratique, les auteurs sont unanimes à recommander en cette matière les conventions entre États. Les auteurs sont donc d'accord qu'il ne peut pas exister un droit naturel de pêche au profit des étrangers, car d'une part on ne peut pas alléguer ici qu'il s'agit d'un usage innocent et inépuisable des fleuves ; d'autre part il est tout naturel que le poisson, produit alimentaire de premier ordre, appartienne exclusivement aux nationaux.

Pour ce qui concerne l'exploitation agricole ou industrielle des fleuves, les défenseurs des doctrines précitées admettent que chaque État est libre d'accomplir sur ses fleuves nationaux les travaux qu'il jugerait utiles, mais à condition toutefois de ne pas entraver, et encore moins de ne pas rendre impossible la navigation du fleuve qui, comme nous l'avons vu, est considéré dans ces doctrines comme un droit existant au profit de tous. Nous examinerons un peu plus loin la question de l'exploitation agricole ou industrielle des fleuves lorsqu'il s'agit de fleuves internationaux ; la question étant en effet tout à fait distincte de celle de la navigation de ces fleuves, les doctrines que nous avons déjà examinées ne la concernent en rien.

§ 2. — *Doctrine donnant la priorité au principe
de la souveraineté de l'État.*

Cette doctrine, la seule qui soit conforme à la pratique constante des États, ne reconnaît d'autre base juridique au droit de naviguer en territoire étranger que le consentement de l'État maître de la voie fluviale. Sur les fleuves qui coulent en entier sur son territoire (nationaux) comme sur les sections de fleuves internationaux comprises dans

son territoire, ainsi que sur les fleuves-frontières jusqu'au thalweg¹ l'État peut librement accorder ou refuser la liberté de la navigation, non seulement aux États non riverains, mais même aux États co-riverains du fleuve. La navigation sur les fleuves ne peut donc s'exercer en dehors du consentement de l'État territorial ; ce consentement peut être tacite ou exprès, donné par voie de concession unilatérale ou par voie de convention ; l'État n'est d'ailleurs pas tenu de traiter tous les autres États sur le même pied d'égalité ; il n'est nullement obligé d'accorder à tous le droit de naviguer sur ses voies d'eau ; ce sont des considérations d'ordre politique et économique qui décident de son attitude ; un refus arbitraire d'autoriser la libre navigation n'est plus toutefois à craindre ; en effet son intérêt bien entendu animera le plus souvent un État à ouvrir ses fleuves, mais de cet intérêt, c'est lui seulement qui en sera l'appréciateur et aucun autre État n'aurait le droit de lui imposer une mesure qu'il jugerait défavorable à sa propre convenance.

Telles sont les conclusions auxquelles mène la doctrine de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves. Cette doctrine est critiquée par les partisans des théories qui donnent la priorité à l'idée de solidarité internationale ; ils lui reprochent notamment d'être une doctrine égoïste, désuète, et contraire au développement des rapports internationaux, en particulier des rapports commerciaux. Ces griefs seraient justifiés s'il était établi que la doctrine que nous défendons prenait le contrepied des autres en s'atta-

1. Il est admis en général que la souveraineté de chaque État sur les fleuves-frontières s'étend jusqu'au thalweg (ligne des plus grandes profondeurs). Avant on prenait aussi pour ligne de démarcation la ligne médiane du fleuve, mais ce système présentait de graves inconvénients pour la navigation. Au Moyen Âge on considérait ces fleuves comme territoire neutre.

quant au principe de la liberté de la navigation fluviale ; mais en toute justice, il serait inexact de soutenir une pareille affirmation. — Tout aussi bien que les autres, les auteurs qui défendent cette doctrine comprennent les grands avantages de l'application du principe de la liberté de la navigation ; seulement, ils n'admettent pas que ce principe puisse être appliqué sans tenir compte du consentement de l'État intéressé. Il est vrai que parfois cette exigence sera de nature à entraver l'application du principe en question, mais lorsque ceci se produira, ce sera en général sous l'influence de considérations d'ordre politique ou économique, propres à l'État intéressé, mais tout aussi respectables que celles qui sont invoquées en faveur de la liberté de la navigation.

De puissants arguments militent d'ailleurs en faveur de la doctrine de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves : 1^o C'est la doctrine défendue par la majorité des auteurs de Droit International ; 2^o C'est la seule doctrine conforme à la pratique constante et universelle des États. 3^o C'est la seule qui ait une base juridique parfaite ; 4^o C'est la plus juste ; 5^o C'est la plus conforme à la nature si complexe des rapports internationaux.

Examinons maintenant un par un ces divers arguments :

1^o La doctrine de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves est la doctrine défendue par la majorité des auteurs. Nous avons vu que déjà Wolff et Vattel reconnaissaient que les fleuves sont soumis à la souveraineté territoriale de l'État riverain et qu'en conséquence le souverain pouvait avec justice en refuser la navigation aux étrangers si elle ne pouvait s'exercer sans l'incommoder ou lui porter préjudice ; et parmi les auteurs modernes, nous pouvons citer notamment : Foulke, Oppenheim, Lawrence,

Merignhac, Strupp, Phillimore, de Louter, Klüber, Hall, de Martens, Planas Suarez, Winiarski... « Il n'y a pas, dit Oppenheim, de règle de Droit International qui accorde aux États étrangers le droit d'admission de leurs navires, soit publics, soit privés, sur les fleuves nationaux. En l'absence de traités de commerce ou autres accordant un tel droit, chaque État peut exclure les vaisseaux étrangers de ses fleuves nationaux ou les admettre sous certaines conditions, comme par exemple le paiement de droits, ou autres semblables. La doctrine de Grotius que le passage innocent sur les fleuves doit être accordé n'a pas été adoptée par la pratique des États et l'affirmation de Bluntschli que les rivières navigables jusqu'à la mer doivent être en temps de paix ouvertes aux vaisseaux de toutes les nations est tout au plus une anticipation d'une règle future de Droit International ; actuellement, elle n'existe pas. En ce qui concerne les fleuves frontières et les fleuves non nationaux (not national) coulant à travers plusieurs États, les États riverains ont le pouvoir de régler la navigation sur les parties de ces fleuves qui leur appartiennent, et ils peuvent certainement en exclure les vaisseaux d'États non riverains à moins d'être liés par des traités spéciaux », et un peu plus loin, il ajoute « ... Quand certains auteurs soutiennent que la libre navigation sur tous les fleuves internationaux du monde est déjà une règle reconnue de la Loi des Nations, ils commettent une grosse erreur, quoique cette règle universelle sera certainement proclamée dans l'avenir ¹. »

De même, nous lisons dans Merignhac ² : « Propriétaires

1. Oppenheim, *International Law*. Londres 1920, pp. 315, 316, 320, vol. I.

2. Merignhac, *Traité de Droit Public International*, Paris 1907, vol. II, p. 613.

du fleuve international, soit en totalité, s'il traverse leur territoire, soit par moitié s'il le longe, les États riverains sont autorisés à en réglementer l'usage par des dispositions obligatoires pour tous les pavillons, dispositions qui doivent être aussi uniformes que possible pour ne pas gêner la libre navigation. » Voici encore l'opinion de Karl Strüpp ¹ « Les fleuves traversant le territoire de deux ou plusieurs États rentrent successivement sous la souveraineté de chacun de ces États depuis le point où ils atteignent leur territoire, jusqu'à celui où ils le quittent... Ne sont fondées en droit ni la théorie de la co-propriété, ni celle de Grotius et Vattel concédant aux non-riverains un droit de passage inoffensif, ni celle du voisinage fluvial. Celle de M. Fauchille basée sur un droit de communication internationale ne l'est pas davantage... Les fleuves formant la frontière de deux États appartiennent dans une proportion déterminée à chacun d'eux. La ligne de séparation est en général le thalweg ou chenal. La navigation appartient à chaque État dans sa partie. » Mentionnons encore l'opinion de Lawrence, qui comme de Martens, a tempéré la doctrine de la souveraineté absolue par l'idée de courtoisie internationale, ce qui par ailleurs ne change rien au fondement juridique du droit de naviguer en territoire étranger... « La doctrine du droit imparfait semble contradictoire, nous dit Lawrence ², car un droit qu'on ne peut exiger n'a rien d'un droit ; c'est une simple permission qui dépend du bon plaisir. Les deux autres systèmes tirent de doctrines opposées des prétentions irréconciliables. Le principe que

1. Strüpp, *Éléments du Droit International Public européen et américain* Édition Française, Paris 1927), pp. 120 et 122.

2. Lawrence, *Les principes de Droit International*, Oxford 1920, pp. 212, 214, 215.

chaque État a un droit illimité de propriété sur ses terres et eaux ne laisse pas de place pour une servitude de passage innocent sur les fleuves internationaux. Le principe que l'intérêt général de l'humanité l'emporte sur tous les privilèges particuliers prive de sens l'assertion que les États ont un droit exclusif à leur territoire. Mais le droit international ne se déduit pas de principes posés, il se base sur la pratique des Nations ; on doit examiner les cas qui se sont présentés et tâcher d'en dégager une règle qui se tienne... » Et après avoir examiné la pratique des États il conclut : « Au regard de la navigation des fleuves qui traversent plus d'un pays, le Droit International est dans une phase de transition, à strictement parler un État qui possède partie d'un tel fleuve peut en exclure les navires des États co-riverains à moins qu'un droit de navigation ne leur ait été accordé par traité. Cependant pour une raison de courtoisie difficile à distinguer de l'obligation, ils ne doivent ni user d'un tel droit, ni lever des taxes pour d'autres objets que des phares et bouées et les dépenses afférentes à l'entretien de la route d'eau en bon état... Au regard des grands fleuves qui courent tout leur cours sur le territoire d'un seul État, on doit admettre que le pouvoir d'exclusion de celui-ci reste entier . » Citons enfin pour terminer quelques extraits d'auteurs qui tout dernièrement se sont occupés de la question. Voilà ce que nous dit M. Akio-Kasama, pourtant partisan décidé de l'application la plus large du principe de la liberté de la navigation, dans la conclusion de son ouvrage sur la navigation fluviale en droit international ¹ : « Sans doute en dehors de la haute mer et des eaux territoriales où d'ailleurs la liberté de pas-

1. Kasama-Akio, *La navigation fluviale en droit international*, Paris 1928.

sage n'est pas absolue en tout temps, aucune coutume fermement établie n'interdit à l'État souverain de régler à sa convenance l'usage des voies de communication soumises à son autorité et par conséquent d'en refuser l'usage aux étrangers..... (toutefois)..... les États vivant dans une vaste communauté de droit doivent concilier leurs intérêts avec ceux des autres États. C'est leur intérêt et leur devoir de n'user de leur souveraineté dans les rapports internationaux que pour concilier les droits de cette souveraineté avec les intérêts légitimes et respectables des autres souverainetés ». Voilà enfin comment s'exprime M. Winiarski, à propos de la doctrine de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves¹ : « C'est croyons-nous l'opinion de tous les juristes qui ne prennent pour la réalité ni leurs illusions, ni leurs désirs, ni des tendances politiques si fortes soient-elles. Mais c'est surtout la constante pratique des États. »

L'opinion de la majorité de la doctrine est donc en faveur de la thèse de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves ; certains auteurs la défendent sur le plan théorique, d'autres se bornent à reconnaître qu'elle est la seule pratiquement applicable, mais tous l'admettent. D'ailleurs comme l'a fait judicieusement remarquer Calvo, les auteurs qui proclament le principe abstrait de la liberté de la navigation en territoire étranger ne sont plus d'accord quand il s'agit d'en formuler les conséquences pratiques ; certains de ces auteurs affirment le droit de souveraineté territoriale de façon tellement énergique qu'ils seraient sans doute amenés à lui donner la préférence en cas de conflit avec le droit de navigation ; bien plus, parmi ces auteurs, il en est

1. Winiarski. *op. cit.*, p. 74.

qui considèrent le consentement de l'État territorialement intéressé comme condition *sine qua non* de la réalisation du droit à la libre navigation fluviale ; la distance entre leur opinion et celle qui est défendue ici n'est donc pas grande.

Passons maintenant à notre deuxième argument : la pratique des États.

2° La doctrine de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves est la seule qui soit conforme à la pratique constante et universelle des États.

La pratique des États en matière de navigation fluviale sera examinée plus en détail dans notre section suivante ; ici, nous nous bornerons donc à faire constater, que seule la doctrine de la souveraineté de l'État est conforme à cette pratique.

Les questions de navigation fluviale ont en effet toujours été réglées au moyen de conventions entre États, conventions bilatérales, les plus nombreuses, ou conventions générales telles l'Acte de Vienne de 1815, le Traité de Paris de 1856, l'Acte de Berlin de 1885, les Traités de Paix de 1919-1920, enfin l'Acte de Barcelone de 1921. L'Acte de Vienne lui-même, maintes fois invoqué par les adversaires de la doctrine de la souveraineté de l'État sur ses fleuves comme proclamant le principe abstrait de la libre navigation fluviale n'est donc lui aussi qu'une convention liant seulement les parties contractantes et qui d'ailleurs, comme l'a très bien fait remarquer M. Dupuis ¹ « ne proclame nullement le principe de la liberté de la navigation sur les fleuves internationaux, mais l'obligation pour les États riverains de s'entendre afin de régler de commun accord la navigation selon des règles uniformes, favorables

1. Ch. Dupuis, Liberté des voies de communications. Relations Internationales, *Rec. des Cours de l'Académie de la Haye*, année 1924, I, p. 230,

au commerce, c'est-à-dire aux transports de toutes les nations ». Et si nous considérons maintenant l'Acte de Barcelone de 1921, nous pouvons constater que plus d'un siècle plus tard et juste au moment où les idées de solidarité internationale étaient à leur apogée, c'est encore la doctrine de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves qui a été consacrée. « Par l'introduction dans les actes du 20 avril 1921 du principe de réciprocité, la Conférence de Barcelone a souligné, ce que certains auteurs semblent parfois oublier, la persistance de la prédominance de la souveraineté territoriale qui conserve à moins qu'elle n'y renonce formellement par acte conventionnel le droit de s'exercer à son gré sur les voies navigables existant sur son territoire et qui est seule juge de la mesure dans laquelle elle peut concilier ses droits et intérêts en ce qui concerne l'usage de ses voies navigables nationales ou internationales avec les intérêts des autres États '... » C'est donc un fait incontestable que les États n'admettent pas l'existence d'un droit de libre navigation qui leur serait opposable et qu'ils ont toujours réglé les questions de navigation au moyen de conventions ; on peut encore remarquer que les conventions bilatérales ont leur préférence et ceci s'explique parce que seules, elles peuvent pleinement satisfaire le principe de réciprocité, principe profondément ancré dans les relations internationales.

3° La doctrine de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves est la seule qui ait une base juridique parfaite.

Les fleuves en effet sont par leur nature même, des choses susceptibles d'être appropriées puisqu'ils peuvent être possédés privativement ; l'État est donc à même

1. Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 230.

d'exercer sur eux d'une manière permanente son pouvoir et sa domination, autrement dit les fleuves sont une partie constitutive du domaine public de l'État riverain. Or, seule une manifestation de volonté de l'État souverain peut légitimement accorder un droit sur une chose faisant partie de son domaine public ; par conséquent seuls des traités ou des manifestations unilatérales de volonté de l'État souverain peuvent constituer la base juridique du droit de navigation fluviale en territoire étranger.

Nous avons par ailleurs démontré que les doctrines proclamant l'existence d'un principe abstrait de libre navigation antérieur et supérieur au droit de souveraineté des États reposent toutes sur des fondements juridiques inexacts (voir *supra*).

4° La doctrine de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves est la plus équitable.

Nous avons déjà fait observer que derrière la lutte de principes se cache une lutte d'intérêts, raison véritable de la controverse en la matière ; la doctrine de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves milite en faveur des intérêts légitimes de l'État riverain, les autres doctrines en faveur de l'intérêt général. Or de deux choses l'une, ou bien l'intérêt particulier et l'intérêt général sont conformes, et alors sauf des cas tout à fait exceptionnels, l'État riverain ne mettra pas d'inconvénients à ouvrir ses fleuves à la navigation étrangère ; ou bien l'intérêt particulier et l'intérêt général ne sont pas conformes, alors : de quel droit subordonner l'intérêt de l'État riverain à l'intérêt général ? Il nous semble au contraire que les titres de l'intérêt particulier par ce fait que les fleuves sont partie intégrante du territoire national, sont en cette matière préférables. N'est-il pas juste d'autre part, qu'un État soit à même

d'exiger une compensation en échange du profit que tiraient les étrangers de l'usage de sa chose ? Il est vrai qu'en apparence les dispositions des Traités de Paix et du statut de Barcelone excluent toute idée de compensation ; observons toutefois que les uns sont la rançon imposée par le vainqueur au vaincu, quant aux autres, on ne peut pas dire en réalité qu'elles excluent cette idée ; elles consacrent en effet la réciprocité de traitement, or la réciprocité de traitement n'est-elle pas, au fond, une compensation ?

Seule donc la doctrine de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves permet aux États de faire valoir leurs intérêts légitimes. Il est vrai que parfois elle a donné lieu à des abus et c'est sur ces abus que se fondent tous ceux qui la taxent de doctrine égoïste et désuète ; mais à ceux-là faisons observer que les abus en sens contraire auxquels donnerait lieu l'érection en principe abstrait du droit de libre navigation sur les fleuves, seraient bien plus injustes ; il est en effet autrement difficile à un État de s'opposer aux prétentions de plusieurs autres qu'à ces plusieurs autres de s'opposer aux prétentions d'un seul État.

5° Enfin, la doctrine de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves est la plus conforme à la nature si complexe des rapports internationaux.

Quoique nous ne pensons pas que la doctrine que nous défendons soit de nature à entraver une application très large du principe de la liberté de la navigation sur les fleuves, et la preuve en est que ce principe est actuellement appliqué à tous les grands fleuves internationaux ; il est clair toutefois que si les doctrines érigeant en droit la libre navigation sur les fleuves prévalaient, l'application du principe en question en serait facilitée, du moins théoriquement ;

mais dans leur enthousiasme en faveur du développement des relations commerciales entre États, ces doctrines semblent parfois oublier qu'en même temps que des rapports économiques entre États, il existe à côté d'eux, voire, au-dessus d'eux des rapports politiques, dont il doit nécessairement être tenu compte lorsqu'il s'agit d'établir un régime juridique soit pour un fleuve déterminé, soit pour tous les fleuves en général. Les problèmes de navigation fluviale ont en effet un double caractère politique et économique ; il faut donc que chaque État puisse conserver en la matière l'indépendance nécessaire ; une règle uniforme et impérative liant tous les États serait ici non un facteur de progrès mais une nouvelle source de conflits. Au contraire, en respectant la souveraineté des États intéressés, on arrive tout en évitant bien des conflits à une application très large de la liberté de la navigation ; un facteur très important, l'intérêt économique milite en sa faveur, il vaut donc mieux de le laisser poursuivre seul son œuvre de progrès sans l'embarrasser de règles obligatoires qui heurtant la susceptibilité des États au lieu de favoriser le résultat cherché ne feraient que l'entraver.

Nul ne peut nier l'interdépendance dans laquelle se trouvent les États ; mais cette interdépendance, comme dit M. Winiarski¹ c'est un fait, non un droit. Le droit international est né de la coexistence des États liés entre eux par des rapports nécessaires ; mais ce serait une erreur que de vouloir opposer le fait de l'interdépendance au droit de souveraineté. « Le renforcement de la puissance publique, à la fin du XVIII^e siècle, était accompagné de la proclamation des droits de l'homme et du citoyen. A la vérité le

1. Winiarski, *op. cit.*, p. 70.

problème de la garantie des droits individuels n'avait pas beaucoup d'importance dans l'État libéral ; mais ne se pose-t-il pas d'une manière particulièrement aiguë dans l'État d'aujourd'hui où non seulement l'économie mais toute la vie sociale est « dirigée » chaque fois davantage ? L'interdépendance toujours croissante des États membres de la société internationale n'impose-t-elle pas la nécessité d'affirmer solennellement le droit de souveraineté et de le garantir contre toute atteinte ¹ ? » De même il est bon de ne pas méconnaître ce fait que bien souvent l'invocation de principes abstraits ne fait que masquer des visées politiques bien déterminées ; à cet égard les lignes ci-après de Mira-beau méritent d'être rappelées : « Si pour renverser des traités positifs on veut aujourd'hui se prévaloir du droit naturel, pourquoi toutes les Puissances de l'Europe ne se reprendraient-elles pas mutuellement les provinces conquises, cédées ou transmises par héritage ?... Les conventions sont la base de tous les droits. Faudra-t-il désormais les violer toutes, détruire tous les établissements politiques, saper toutes les autorités et porter le trouble dans chaque État sous le prétexte d'y ramener les principes du droit naturel dont on s'est écarté ou plutôt qu'on a violé partout ² ? »

Les rapports internationaux sont en effet des rapports d'une nature très complexe, étroitement liés aux circonstances de temps et de lieu. Telle ou telle mesure favorable à un moment donné pour un État peut au contraire lui devenir préjudiciable si certaines circonstances viennent à changer, de même une même mesure peut être très favorable

1. Winiarski, *op. cit.*, p. 70.

2. Wheaton, *Histoire des progrès du droit des gens*, Leipzig, 1846, t. I, p. 347.

pour certains États et très préjudiciable pour d'autres ; tel État peut être très disposé à accorder à tel autre État certaines prérogatives que par contre il refuserait à un autre. Dès lors, vouloir établir une règle uniforme et obligatoire s'imposant à tous les États en une matière si étroitement liée à leurs intérêts politiques et économiques, telle que la navigation fluviale, est une prétention qui se heurte à la complexité des rapports qu'elle serait destinée à régir. Mieux vaut donc qu'en cette matière de la navigation fluviale, les États conservent toute leur liberté dans la conclusion d'accords qui pouvant tenir compte des divers intérêts et particularités en présence, s'adapteront autrement bien aux circonstances de temps et de lieu, politiques et économiques ; or une telle liberté ne peut se concilier qu'avec la doctrine de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves.

Tels sont les principaux arguments qui limitent en faveur de cette doctrine. Examinons maintenant les solutions qui en découlent en ce qui concerne la pêche fluviale et l'exploitation agricole ou industrielle des fleuves.

En matière de pêche fluviale, cette doctrine conclut au droit exclusif de chaque État de pêcher dans les eaux qui forment partie de son territoire ; naturellement, ce droit exclusif n'implique pas la faculté de commettre des abus tels que la destruction systématique d'une espèce ou le fait d'empêcher le poisson de passer dans les autres parties du fleuve au moyen d'obstacles artificiels. Nous avons vu par ailleurs qu'en ce qui touche la pêche fluviale toutes les doctrines sont d'accord.

Pour ce qui concerne l'exploitation agricole ou industrielle des fleuves, une distinction s'impose entre les fleuves

nationaux et les fleuves internationaux. Sur ses fleuves nationaux chaque État aura le droit de faire tous les travaux qui lui plairaient ; ceci est normal, puisque en ce faisant il ne porte atteinte au droit d'aucun autre État. Mais en ce qui concerne les fleuves internationaux la liberté des États riverains ne sera plus aussi grande car leur souveraineté sur ces fleuves ne s'étend que sur les parties qui leur appartiennent c'est-à-dire sur les sections de fleuve comprises dans leur territoire lorsqu'il s'agit de fleuves traversant deux ou plusieurs États, ou sur les parties des fleuves qui les bordent allant jusqu'au thalweg ou jusqu'à la ligne médiane du fleuve suivant les cas, lorsqu'il s'agit de fleuves frontières. Ces fleuves se trouvent ainsi soumis à diverses souverainetés et chacune devra tenir compte des droits légitimes des autres.

Il serait inexact de dire que pour être logique avec elle-même, la doctrine de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves devrait conclure au droit pour chaque État de faire sur les parties de fleuves internationaux qui lui appartiennent tous les travaux qui lui plairaient ; cette opinion a été soutenue mais elle est excessive. Il est vrai qu'en ce qui concerne la navigation la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves lui permet *stricto jure* d'aller jusqu'à y interdire la navigation étrangère, mais ceci est possible parce qu'il n'existe pas de droit de navigation sur les fleuves en dehors des traités (voir *supra*) ; mais lorsqu'il s'agit de l'exploitation agricole ou industrielle des fleuves la question est différente ; il existe en effet un droit au profit de chacun des riverains et qui vient limiter la liberté d'action des autres ; ce droit, c'est le droit de propriété de chaque État sur la partie du fleuve qui lui appartient. Or, certains travaux, tels par exemple ceux qui auraient pour

résultat de détourner un cours d'eau ou d'en diminuer considérablement le débit, quoiqu'effectués sur la partie du fleuve dont l'État est propriétaire, sont cependant de nature à modifier les conditions physiques des autres parties du fleuve en aval qui ne lui appartiennent pas ; des travaux de ce genre porteraient donc atteinte au droit de propriété des riverains d'aval et dès lors ne peuvent être entrepris sans tenir compte de ce droit.

Partant de cette idée, certains juristes en arrivent à refuser à tout État riverain d'un fleuve international la faculté de faire dans les limites de son territoire fluvial des travaux et des installations susceptibles de mettre des entraves à l'utilisation du fleuve par d'autres États limitrophes ; cette opinion est, elle aussi, excessive car à l'inverse de la précédente, elle sacrifie outre mesure les intérêts des riverains d'amont.

D'autres systèmes ont donc été proposés, essayant de faire une répartition des eaux du fleuve soit d'une façon égale entre tous les riverains, soit proportionnellement à la longueur de leurs rives respectives ou à l'étendue de leur territoire baigné par le fleuve et ses affluents ; mais ces systèmes concevables en théorie se heurtent en pratique à des difficultés insurmontables.

Le mieux est donc que les États s'entendent en la matière au moyen de conventions, conventions qui constituent justement une manifestation de leur pouvoir souverain sur les parties de fleuves qui leur appartiennent. Le fait que chaque État soit obligé de respecter le droit de propriété des autres n'entame donc en rien l'intégrité de son pouvoir souverain sur les parties de fleuve coulant sur son territoire.

Nous pouvons ajouter qu'à défaut de conventions les États peuvent s'inspirer en cette matière, des solutions du Droit Privé relatives au voisinage. — Il y aurait même un certain nombre de règles qui peuvent être considérées *a priori* comme devant toujours être observées. Ce seraient, d'après Fauchille¹ les suivantes : 1° Un riverain ne doit changer jamais le point où le cours d'eau pénètre sur le territoire d'un autre État riverain sans l'assentiment de cet État, car un pareil changement équivaut à une modification du territoire même de celui-ci ; 2° Un riverain ne doit en aucun cas par des déversements de matières ou autrement, altérer d'une manière nuisible les eaux d'un fleuve international ; 3° Un riverain ne doit pas faire ou laisser faire dans son territoire des constructions ou des établissements qui peuvent être pour un autre riverain une cause d'inondations ; 4° Un riverain ne doit pas accomplir dans la partie du fleuve qui le borde des actes qui doivent avoir pour effet de dessécher ou de supprimer complètement le cours d'eau à son arrivée sur le territoire d'un autre État ; il y aurait là encore une atteinte à la constitution même du territoire de cet État.

De plus, conformément à sa doctrine, Fauchille estime qu'un État n'a pas le droit d'effectuer sur les parties de fleuve qui lui appartiennent des travaux qui nuiraient ou empêcheraient l'exercice de la libre navigation. Sur ce point contrairement à l'opinion de Fauchille, nous pensons qu'un État est libre d'accomplir de tels travaux étant donné que nous ne considérons pas la navigation des fleuves internationaux comme un droit, mais comme une concession du souverain, ceci naturellement sous

1. Fauchille, *Traité de Droit International Public*, Livre I, 2^e partie, p. 451.

réserve des traités en vigueur et qui doivent être respectés.

Ayant ainsi terminé l'exposé des principales doctrines rentrant dans le Droit Fluvial International, nous allons maintenant examiner la pratique des États.

SECTION III

La pratique des États¹.

L'étude de la pratique des États a une importance considérable car c'est cette pratique qui constitue le Droit Fluvial International positif ; cette étude nous montre que toutes les questions de Droit Fluvial International ont toujours été réglées au moyen de conventions entre États soit bilatérales, soit générales, mais respectant toujours le principe de la souveraineté de l'État sur ses fleuves. La presque totalité de ces conventions a trait à la navigation fluviale ; par contre les conventions relatives à la pêche fluviale et à l'exploitation agricole ou industrielle des fleuves sont peu nombreuses, les unes en raison de leur faible importance, les autres à cause de la nouveauté du problème qu'elles sont destinées à régir.

Pour plus de clarté, nous ferons d'abord un bref aperçu de l'évolution du Droit Fluvial International de l'époque romaine à nos jours ; après quoi, nous exposerons brièvement les grandes lignes de ce Droit dans son état actuel, tel qu'il résulte des traités en vigueur.

§ 1. — *Bref aperçu de l'évolution du Droit Fluvial International de l'Époque romaine à nos jours.*

A Rome les fleuves étaient considérés comme des « rei

1. Orban : *Étude de Droit Fluvial International*, Paris, 1896, pp. 40 et suiv. Kaeckenbeek *International Rivers*, Londres 1918, pp. 20 et suiv. Engelhardt, *Histoire du Droit Fluvial Conventionnel* et aussi *op. cit.*, pp. 1 à 53 et appendices.

publicae jure gentium » des choses dont l'usage était commun à tous quel qu'en fût le propriétaire. L'État n'exerçait donc sur eux qu'un droit de police et de surveillance et à cette occasion et dans la mesure des dépenses nécessaires, percevait un impôt sur les marchandises transportées (*titulus navium*) ; la navigation des fleuves était donc libre à Rome : « *Riparium usus publicus est juris gentium sicut ipsius fluminis itaque cuilibet liberum est per ipsum flumen navigare* » (*Institutes*, liv. II, titre 2, § 4, V). De cette liberté, certains auteurs concluent que Rome consacrait le principe de la libre navigation des fleuves dans le sens international qu'on lui donne aujourd'hui, mais nous ne croyons pas que cette opinion soit exacte car comme nous l'avons déjà fait observer (voir *supra*), étant donné que l'Empire Romain comprenait tout le monde civilisé d'alors, les dispositions en questions n'étaient que des règles de droit public interne, étrangères au droit international.

Après l'écroulement de l'Empire Romain, les fleuves passèrent dans le domaine de chaque souverain local, du seigneur d'abord, puis du roi après la disparition de la féodalité. Le souverain réserve à ses sujets le privilège exclusif de la navigation ; les taxes anciennement perçues pour l'entretien des voies navigables se transforment en véritables tributs, elles perdent leur caractère d'impôt public pour devenir des instruments de fiscalité (droits d'étape ou de relâche forcée par exemple).

Dès lors pendant tout le Moyen Age et une bonne partie des Temps Modernes, jusqu'aux traités de Westphalie, les fleuves sont restés entièrement du domaine de la législation interne de chaque État ; nous pouvons donc dire que c'est avec les traités de Westphalie de 1648 que les fleuves ont

fait leur entrée dans le domaine du Droit International.

A partir de ce moment trois périodes peuvent être distinguées dans l'histoire du Droit Fluvial International : la première allant des traités de Westphalie de 1648 au Congrès de Vienne de 1815 ; la deuxième du Congrès de Vienne aux traités de Paix de 1919 ; enfin la troisième qui commence avec les traités de Paix de 1919.

a) *Première période* : Durant cette période les grands avantages de l'ouverture des fleuves à la navigation étrangère sont encore méconnus ; cette navigation est entravée par d'innombrables mesures fiscales souvent vexatoires ; peu à peu cependant les États comprennent la nécessité de s'entendre à propos de la navigation de leurs fleuves communs. Rares au début, les conventions entre États à ce sujet deviennent bientôt plus nombreuses mais demeurent imprégnées des principes restrictifs dominants à l'époque.

Cette politique restrictive des États est clairement illustrée par les traités de Westphalie ; ainsi l'article 14 du traité de Münster consacre la fermeture de l'Escaut du côté des Provinces Unies et cette disposition est maintenue par les traités de La Haye de 1701, d'Utrecht et de Rastadt de 1713, de la Barrière de 1716, de Vienne de 1731, d'Aix-la-Chapelle de 1748, de Fontainebleau de 1785, preuve que la politique antilibérale dominait pendant tout le XVIII^e siècle.

Toutefois, certaines conventions inspirées d'idées nouvelles qui commençaient à se faire jour notamment grâce à l'influence de Grotius et de son école, furent conclues entre certains États pendant cette période. Ces conventions assuraient la liberté de navigation aux riverains et parfois même aux non riverains ; à titre d'exemples on peut citer

les conventions passées par la France avec l'Espagne en 1687 (Bidassoa), avec l'Allemagne en 1697 (Rhin), avec les Provinces Unies en 1713, avec la Sardaigne en 1760 (Rhône) ; de même nous trouvons des clauses de ce genre dans les traités conclus par la Turquie avec l'Autriche à Carlowitz en 1699 et à Belgrade en 1739, et avec la Russie à Koutchouck-Kaïnardji en 1774, à propos du Danube ; toujours en ce qui concerne le Danube nous pouvons citer aussi une convention du 13 mai 1799 entre Marie-Thérèse et l'électeur Palatin proclamant dans son article 5 la communauté de ce fleuve, de l'Inn, et de la Salza au profit des deux contractants.

Cependant dans son ensemble le régime des fleuves européens restait un régime restrictif et particulariste ; ce n'est qu'à la fin du XVIII^e siècle, à propos de l'Escaut, que s'initia la campagne en faveur de l'application de principes plus libéraux ; la première tentative est due à l'Empereur Joseph II qui voulait assurer à ses sujets des Pays-Bas (depuis 1713 l'Autriche était en possession des provinces espagnoles des Pays-Bas) la navigation du cours inférieur de l'Escaut jusqu'à la mer ; mais cette tentative non secondée par l'appui des autres Puissances se heurta à la résistance de la Hollande et demeura infructueuse. C'est à la jeune République Française que devait revenir l'honneur d'engager définitivement la politique des Puissances dans une voie plus libérale. Dans son arrêté célèbre du 16 novembre 1792 le Conseil Exécutif Provisoire de la République Française déclarait que « le cours des fleuves est la propriété commune et inaliénable de toutes les contrées arrosées par leurs eaux » et « qu'une nation ne saurait sans injustice prétendre au droit d'occuper exclusivement le canal d'une rivière et d'empêcher que les

peuples voisins qui bordent les rives supérieures ne jouissent des mêmes avantages ». Dans le but de faire abandonner aux Puissances leur politique restrictive l'arrêté de 1792 invoquait donc le droit naturel et son effort fut par la suite couronné de succès, mais son succès fut assuré, non pas par ce fait que les grandes Puissances aient admis l'existence d'un droit naturel de libre navigation mais par ce fait qu'elles commençaient à entrevoir les grands avantages économiques d'une politique libérale en matière de navigation fluviale. Les principes de 1792 furent appliqués à la Meuse, au Rhin, et à l'Escaut par le traité de La Haye du 16 mai 1795 entre la France et la République Batave ; l'article 18 de ce traité déclarait que la navigation de ces fleuves et de toutes leurs branches serait libre jusqu'à la mer pour les sujets des deux États. Plus libéral encore le traité de Campo-Formio du 17 octobre 1797 entre l'Autriche et la France déclarait dans son article 11 que la navigation sur toutes les parties des fleuves servant de limites entre les deux États, serait libre au profit de tous les pavillons sans distinction.

Au Congrès de Rastadt de 1798, la France renouvela ses efforts en faveur de la liberté de la navigation au profit des riverains, mais cette fois se heurta à l'opposition de la députation allemande. Toutefois le 15 août 1804, une convention fut signée entre la France et la Confédération germanique pour assurer la libre navigation du Rhin aux sujets des deux parties contractantes. Enfin, le traité franco-russe de Tilsitt du 7 juillet 1807 établit un régime conventionnel analogue sur d'autres fleuves notamment l'Elbe et la Vistule.

Nous arrivons ainsi au traité de Paris du 30 mai 1814 conclu entre la France, l'Autriche, la Russie, la Grande-

Bretagne et la Prusse. Ce traité constitue encore un pas en avant dans la voie de la liberté de la navigation fluviale ; il invite en effet les Puissances devant se réunir en Congrès à aborder le problème d'un point de vue plus large, de s'occuper de la navigation sur les fleuves internationaux non plus d'une façon fragmentaire à propos de tel ou tel fleuve déterminé mais d'une façon générale à propos de tous les fleuves internationaux de l'Europe, de plus, et ici il marque un progrès sur l'arrêté de 1792, il formule le vœu que les fleuves internationaux soient ouverts aux navires non plus seulement des riverains mais de toutes les nations sans distinction. L'article 5 de ce traité fait d'ailleurs application de ce principe au Rhin : « la navigation du Rhin du point où il devient navigable jusqu'à la mer et réciproquement, sera libre de telle sorte qu'elle ne puisse être interdite à personne. »

Les tendances libérales en matière de navigation fluviale commençaient ainsi à prendre corps en Europe à la fin de notre première période. — De même en Amérique, l'article 7 du Traité de Paris conclu le 10 février 1763 entre la France, l'Espagne et la Grande-Bretagne au sujet de leurs colonies américaines assure la liberté de la navigation du Mississipi aux sujets des puissances riveraines : Grande-Bretagne et France. Plus tard à la suite de l'acquisition de la Louisiane par l'Espagne cette nation fut substituée à la France comme riverain inférieur du Mississipi ; elle le ferma alors malgré les revendications des anciennes colonies anglaises devenues indépendantes et qui n'obtinrent gain de cause que douze ans après au Traité de San Lorenzo el Réal signé en 1795. — A cette même époque le régime restrictif prévalait en Amérique du Sud, l'Espagne et le Portugal, surtout l'Espagne, pour des raisons poli-

tiques et économiques pratiquaient à l'égard de leurs colonies une politique d'isolement. — Quant aux deux autres Continents, l'Asie et l'Afrique, ils étaient encore fermés à la civilisation européenne.

b) *Deuxième période* : Cette période se caractérise par la réunion de Congrès et la conclusion de Traités Généraux où se manifeste nettement l'action politique des grandes Puissances constituant le Concert Européen. Malgré les résistances de certains États notamment de l'Autriche et de la Russie les principes libéraux en matière de navigation fluviale âprement défendus par la France et l'Angleterre¹ s'affirment et se généralisent de plus en plus pendant cette période. En dehors de 1815 (Congrès de Vienne), trois dates méritent spécialement d'être retenues : 1856 (Traité de Paris), 1878 (Congrès de Berlin), 1885 (Conférence de Berlin).

Il serait superflu d'insister sur l'importance capitale du Congrès de Vienne dans l'histoire du Droit Fluvial International ; nous savons que c'est à ce Congrès que les Puissances entreprirent de doter la navigation fluviale d'un statut juridique général ; elles y élaborèrent en effet une convention d'ensemble pour tous les fleuves internationaux d'Europe ; cette convention fut en fait constituée tout à la fois par un règlement général concernant la navigation des fleuves signé le 24 mars 1815 et par l'Acte Final du Congrès daté du 9 juin 1815 et qui reproduit textuellement les dispositions du règlement du 24 mars. Le règlement du 24 mars et l'Acte Final du 9 juin déclarent respectivement dans

1. A noter que l'Angleterre nation commerçante et dont la marine est très développée a toujours défendu malgré ses tendances libérales la doctrine de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves, encore une preuve que les deux principes ne sont pas contradictoires.

leurs articles 1 et 108 que « les Puissances dont les États sont séparés ou traversés par une même rivière navigable s'engagent à régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière », puis les articles 2 et 109 ajoutent que « la navigation dans tout le cour des rivières indiquées dans l'article précédent, du point où chacune d'elles devient navigable jusqu'à son embouchure, sera entièrement libre et ne pourra sous le *rapport du commerce* être interdite à personne, bien entendu que l'on se conformera aux règlements relatifs à la police de cette navigation, lesquels seront conçus d'une manière uniforme pour tous et aussi favorables que possible au commerce de toutes les nations ». Une controverse s'est élevée sur le sens à donner à l'expression « sous le rapport du commerce » des articles 2 et 109 ; une première opinion défendue par Bluntschli, Heffter, Caratheodory, Oppenheim, de Martens, Wheaton, Walloton d'Erlach, soutient que cette expression embrasse à la fois et les marchandises et les pavillons étrangers ; dès lors, d'après eux, le Congrès de Vienne aurait généralisé les dispositions du Traité de Paris de 1814 concernant le Rhin. Mais dans une seconde opinion plus vraisemblable et qui trouve un fondement solide dans les discussions qui ont précédé l'élaboration du texte du Congrès de Vienne ¹, l'expression « sous le rapport du commerce » n'aurait trait qu'aux marchandises à l'exclusion des pavillons étrangers. — Cette seconde opinion est défendue par Engelhardt, Kaeckenbeek, Orban, Pradier-Fodéré, Westlake, Fauchille. Le Congrès de Vienne vis-à-vis du Congrès de Paris marquait donc à la fois un progrès et une régression : une régression en ce qu'il restreignait le

2. V. Fauchille, *Traité*, Livre I, 2^e partie, p. 471.

bénéfice de la liberté de la navigation aux seuls riverains ; un progrès en ce qu'il dotait la navigation sur tous les fleuves d'Europe d'un statut juridique général ; mais ce qu'il faut surtout ne pas oublier c'est le caractère de « pactum de contrahendo » de l'Acte de Vienne de 1815. En effet, les huit Puissances signataires de cet acte s'engageaient dans tous les cas où elles seraient séparées ou traversées par une même rivière navigable « à régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière », dès lors les principes formulés par les articles 109 à 116 n'avaient par eux-mêmes qu'une valeur de directives et pour devenir obligatoires juridiquement requéraient d'être traduits dans des conventions spéciales.

Ces conventions spéciales furent d'ailleurs conclues par la suite et ainsi les principes de Vienne furent graduellement appliqués aux grands fleuves européens. — A titre d'exemples, nous pouvons citer notamment les conventions de Mayence du 31 mars 1831 et de Mannheim du 17 octobre 1868 en ce qui concerne le Rhin ; les conventions signées par les États allemands en 1821, 1823 et 1843 au sujet de l'Elbe, du Weser et de l'Ems ; les traités austro-russe et russo-prussien du 3 mai 1815, la convention austro-russe de Saint-Pétersbourg du 17 août 1818 et la convention entre la Prusse et la Russie du 19 décembre 1818 révisée le 11 mars 1825, à propos des fleuves intéressant ces divers pays : la Vistule, le Niemen, l'Oder, le Dniester, le Pruth. De même une convention du 4 décembre 1834 entre l'Autriche et la Sardaigne appliqua au Pô les principes de Vienne ; allant plus loin le Traité du 3 juillet 1849 entre l'Autriche et les Duchés de Parme et de Modène consacra formellement la liberté absolue de la navigation sur ce fleuve.

Pour ce qui concerne l'Escaut, il jouissait en fait depuis 1814 de l'application des principes du Traité de Paris, mais après 1830 lors de la séparation de la Belgique et de la Hollande, cette dernière prétendit à nouveau fermer ce fleuve et il fallut l'intervention des grandes Puissances pour l'en empêcher ; par le Traité du 19 avril 1839 entre la Hollande d'une part, la Belgique et les grandes Puissances d'autre part, la navigation de l'Escaut fut déclarée libre pour tous les pavillons.

Mais c'est surtout à propos du Danube que l'action politique des grandes Puissances a été mise en jeu. Le 28 mai 1812 un traité signé à Bucarest entre la Russie et la Turquie avait assuré la navigation de ce fleuve au profit des contractants sur les parties qui leur appartenaient ; un peu plus tard, le 25 juillet 1840, un traité analogue fut conclu entre l'Autriche et la Russie, mais en fait, jusqu'en 1856 la navigation du Danube fut continuellement entravée par les bouleversements politiques mettant aux prises les riverains de ce grand fleuve. Enfin en 1856, les grandes Puissances réunies en Congrès à Paris s'occupèrent sérieusement de la navigation du Danube qui fut déclarée libre au profit de tous les pavillons et placée sous l'autorité de deux Commissions Internationales : l'une, la Commission des riverains, ne comprenant que des représentants des États riverains et dont la juridiction comprenait le Haut-Danube ; l'autre, la Commission européenne, (c'est la seule qui en fait a fonctionné), qui comprenait en outre des représentants d'États non riverains et dont la juridiction s'étendait sur le Bas-Danube. Ce régime subit d'ailleurs quelques modifications au Congrès de Berlin de 1878 et à la Conférence de Londres de 1883 ; nous n'insistons pas sur ces questions qui quoique fort intéressantes

nous entraîneraient en dehors des limites que nous nous sommes tracées dans ce bref aperçu, mais ce qui est intéressant à noter c'est que le régime du Danube a toujours été réglé au sein des grands Congrès européens ce qui s'explique par la dépendance étroite des questions relatives à ce fleuve avec la question d'Orient.

Nous n'avons parlé jusqu'à présent que des conventions relatives aux fleuves internationaux, les seuls dont il est question dans le statut de Vienne. Toutefois, ce ne sont pas seulement ces fleuves qui ont été ouverts pendant le XIX^e siècle à la navigation étrangère ; en effet, poussés par des considérations de bienveillance et surtout d'intérêt économique, certains États furent amenés à ouvrir aussi leurs fleuves nationaux à la navigation étrangère. A titre d'exemples nous pouvons citer les conventions conclues par la France avec la Belgique le 1^{er} mai 1861, avec l'Autriche-Hongrie en 1891, avec la Roumanie en 1894 ; par la Grande-Bretagne avec la Grèce en 1886, etc... etc... Parmi ces conventions les unes assimilent les étrangers contractants aux nationaux, d'autres ne concèdent à l'étranger contractant que les droits de la nation la plus favorisée.

Jetons maintenant un coup d'œil sur les fleuves des autres continents où de même qu'en Europe, mais pour des raisons différentes, des progrès analogues ont été accomplis en matière de navigation fluviale pendant cette période.

En Amérique, notamment en Amérique du Sud, nous ne nous trouvons plus en présence du régime restrictif imposé par la métropole sur les fleuves de ses colonies, mais en présence d'un régime de liberté fondé sur des conventions conclues par les nouveaux États devenus indépendants.

La plupart de ces conventions reconnaissent la liberté de navigation aux riverains des fleuves internationaux et parfois même aux parties contractantes sur les fleuves nationaux, ainsi : les conventions du 23 juillet 1842 entre le Venezuela et la Nouvelle-Grenade, du 21 novembre 1851 entre le Brésil et l'Uruguay, du 7 mars 1856 entre le Brésil et l'Argentine, du 29 septembre 1876 entre le Pérou et le Brésil, du 5 mai 1859 entre le Brésil et le Venezuela... De même, quelques traités ont exceptionnellement ouvert la navigation aux pavillons de tous les États, tels le traité du 10 juillet 1853 conclu par l'Argentine avec les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne. En outre, certains décrets ont également poussé l'application du principe de la libre navigation jusqu'à ouvrir les fleuves nationaux à tous les pavillons sans distinction ; les exemples sont nombreux : décrets du 5 avril 1852 et du 24 mai 1856, Nouvelle-Grenade, — décret du 18 octobre 1852, République Argentine, — décrets des 7 décembre 1866 et 31 juillet 1867, Brésil. — En Amérique du Nord les mêmes principes sont appliqués sur la même base conventionnelle ; exemple : conventions du 2 février 1848 et du 30 décembre 1853 entre les États-Unis et le Mexique, conventions du 5 juin 1854 et du 8 mai 1871 entre l'Angleterre et les États-Unis... Par contre les conventions générales en matière de navigation fluviale sont inexistantes dans le continent américain.

Si nous nous retournons maintenant du côté de l'Asie, nous assistons pendant cette période aux premiers essais de pénétration de la civilisation occidentale, ce qui se traduit en matière de navigation fluviale par la conclusion d'accords autorisant la navigation des fleuves asiatiques aux pavillons étrangers. Nous pouvons ainsi citer : le

Traité de Aïjoun du 12 février 1881 entre la Chine et la Russie ouvrant aux navires russes l'Amour, le Soungari et l'Oussouri ; les traités du 25 avril 1886 et du 26 juin 1887 entre la France et la Chine faisant de même pour les navires français sur certaines parties du Fleuve Rouge et des fleuves coulant entre Lagson et Caobang. De même, le Yang-Tsé, grand fleuve national de la Chine, a aussi été ouvert par des accords particuliers à la navigation étrangère ; enfin des lois chinoises du 28 juillet 1898 ont admis sur les rivières intérieures de la Chine les navires de toutes les nations. — De son côté le Japon a lui aussi conclu de nombreux traités accordant aux sujets et citoyens des États contractants le droit d'entrer librement avec leurs navires et leurs cargaisons dans les fleuves de chacune des parties contractantes qui sont ou pourront être ouverts au commerce étranger : Traités du 3 février 1898 avec l'Argentine, du 5 décembre 1897 avec l'Autriche-Hongrie, du 22 juin 1896 avec la Belgique, du 5 novembre 1895 avec le Brésil, du 25 septembre 1899 avec le Chili, du 19 octobre 1895 avec le Danemark, du 2 janvier 1897 avec l'Espagne, du 22 novembre 1894 avec les États-Unis, du 4 août 1896 avec la France, du 16 juillet 1894 avec la Grande-Bretagne, du 1^{er} juin 1899 avec la Grèce, du 1^{er} décembre 1894 avec l'Italie, du 8 septembre 1896 avec la Hollande, du 20 mars 1895 avec le Pérou, du 26 janvier 1897 avec le Portugal, du 28 juillet 1907 avec la Russie, du 25 février 1898 avec le Siam, du 2 mai 1896 avec la Suisse. — En ce qui concerne l'Inde, une disposition du Gouverneur général proclama la liberté de passage sur l'Indus le 13 mars 1843.

Il nous reste enfin à parler de l'Afrique où l'œuvre de colonisation des Puissances européennes trouva pendant

le XIX^e siècle un vaste champ d'application. — Dans ce continent, c'est aussi par voie d'accords spéciaux aux divers fleuves et non par voie d'accords généraux qu'a été réglementée la navigation fluviale ; cependant pour les grands fleuves africains les conventions ont un caractère collectif et une portée plus large, car les fleuves internationaux y sont ouverts à la navigation de tous les pavillons sans distinction ; cette solution s'explique aisément, ce sont en effet les étrangers et non les peuplades noires qui sont ici intéressés à la navigation de ces fleuves. L'accord le plus important concernant les fleuves africains est l'Acte de Berlin du 26 février 1885 conclu entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, la Suède, la Norvège et la Turquie. Cet acte proclama la liberté de navigation sur le Congo et le Niger ainsi que sur tous leurs affluents et embranchements, laes et canaux, au profit de toutes les nations sur le pied d'une parfaite égalité ; de plus, il créait à l'instar de la Commission européenne du Danube une Commission Internationale du Congo où devaient être représentés tous les États signataires de l'acte ainsi que ceux qui auraient pu y adhérer. Toutes ces dispositions s'expliquent par le fait qu'il s'agissait d'ouvrir à l'exploitation des États civilisés une vaste zone équatoriale de l'Afrique. Ce régime du Congo et du Niger était donc tout à fait exceptionnel et ne pouvait guère s'appliquer dans des conditions moins exceptionnelles et c'est pourquoi l'idée de l'étendre au Nil se heurta à une opposition formelle, notamment de la part de la Porte Ottomane, et demeura sans effet. D'ailleurs, les dispositions de cet acte ne purent jamais être entièrement appliquées même à l'égard du

Congo et du Niger, et la Commission Internationale du Congo n'a jamais été constituée¹.

c) *Troisième période* : Nous venons de voir que jusqu'à la grande guerre le régime fluvial s'est développé séparément dans les divers continents par voie de conventions entre les États intéressés et que, si pendant cette période on trouve déjà pour l'Europe quelques actes généraux, par contre pour les autres continents on ne trouve que des accords particuliers soit quant aux fleuves auxquels ils s'appliquent, soit quant aux États en bénéficiant.

Avec la guerre de 1914 une nouvelle période s'est ouverte dans l'histoire du Droit Fluvial International ; l'idée surgit de faire pour le monde ce que l'Acte de Vienne avait fait pour l'Europe et l'on rêva d'élaborer un statut applicable à tous les grands fleuves du monde et liant tous les États. L'idée était grandiose mais non réalisable en pratique, et l'échec partiel de la conférence de Barcelone a démontré que les États préfèrent encore garder leur liberté d'action pour régler au moyen de conventions particulières une matière si intimement liée à leurs intérêts politiques et économiques comme celle de la navigation fluviale.

La Conférence de la Paix réunie à Paris en 1919 nomma une commission à la double fin de fixer les conditions à imposer aux États vaincus au point de vue du régime de leur voies navigables et d'établir un ensemble de principes destinés à devenir une sorte de charte des communications internationales.

1. Après la Grande Guerre, une convention de Saint-Germain-en-Laye de 1919 modifia plusieurs dispositions de 1885, elle restreignit notamment les bénéfices de la liberté et de l'égalité commerciales aux seuls États membres de la Société des Nations parties à la dite Convention et supprima, sur le papier, l'inexistante Commission du Congo.

Cette commission ne put toutefois s'acquitter que de la première partie de ce programme et ne s'occupa que du régime à appliquer aux fleuves des États ex-ennemis, l'Elbe, l'Oder, le Niemen, le Danube, le Rhin et la Maritza; ces clauses furent insérées dans les Traités de Paix. La deuxième partie du programme fut renvoyée à la Société des Nations qui nomma à cette fin un organisme spécial, le Comité provisoire des Communications et du Transit. Ce Comité rédigea un projet qui fut soumis à une Conférence Internationale réunie à Barcelone et qui devint ainsi le statut du 20 avril 1921.

Examinons rapidement les grandes lignes des dispositions des Traités de Paix et du Statut de Barcelone car elles constituent à l'heure actuelle les actes les plus importants du Droit Fluvial International moderne.

1° *Traités de Paix de 1919-1920.* — Le régime institué par les Traités de paix est un régime d'internationalisation intégral. Il s'applique à tous les grands fleuves des États ex-ennemis sans distinguer si ces fleuves sont communs à plusieurs États tels le Rhin et le Danube, où s'ils coulent en entier sur le territoire d'un même État, tel l'Oder; les uns comme les autres sont ouverts à la navigation de tous les pavillons, même d'États non signataires de ces traités et sur le pied d'une parfaite égalité de Traitement. De plus ces traités stipulent qu'aucuns droits autres que les taxes destinées à couvrir les frais d'entretien pourront être perçus; les États riverains devront s'abstenir de tous travaux préjudiciables à la navigation internationale. L'administration des fleuves visés par ces traités devra être assurée par des commissions internationales comprenant des représentants des riverains et des non-riverains.

Enfin, si des difficultés venaient à surgir au sujet de l'application de ce régime un recours est prévu devant la Cour Permanente de Justice Internationale.

Ce régime qui par ailleurs n'établit aucune obligation de réciprocité, est donc un régime exceptionnel qui s'explique tant par les circonstances dans lesquelles il a été élaboré, et qui sont trop connues pour que nous y insistions, que par le but politique poursuivi par les alliés.

Il a été fait une application complète de ces principes en ce qui concerne le Danube par l'Acte du 23 juillet 1921.

2^e Conférence de Barcelone de 1921. — Le statut de Barcelone n'est pas l'application pure et simple du régime stipulé par le Traité de Versailles; il y a eu en réalité régression. Le texte de Barcelone tout en faisant à l'idée d'internationalisation une place très large, peut-être même déjà une place trop considérable, s'efforce néanmoins de tenir compte du respect de la souveraineté des États plus que ne l'avaient fait les dispositions des Traités de Paix.

Le statut de Barcelone contient en effet le principe de réciprocité, et ses dispositions ne s'appliquent que dans les rapports entre États contractants; de plus, ces contractants eux-mêmes ne sont pas liés perpétuellement par les dispositions du statut, la convention stipule en effet qu'elle peut être dénoncée à tout instant à la seule condition que le régime ait duré cinq années.

La Conférence de Barcelone a rédigé à la fois une convention, un statut et un protocole additionnel, tous en date du 20 avril 1921. Le statut contient les règles relatives aux voies d'eau d'intérêt international; le protocole additionnel, le régime des voies d'eau nationales.

Quarante-deux États participèrent à la Conférence : Albanie, Autriche, Belgique, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Chili, Chine, Colombie, Costa-Rica, Cuba, Danemark, Empire Britannique avec la Nouvelle-Zélande et les Indes, Espagne, Esthonie, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Haïti, Honduras, Italie, Japon, Lethonie, Lithuanie, Luxembourg, Norvège, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Perse, Pologne, Portugal, Roumanie, État serbe-croate-slovène, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Uruguay et Venezuela. A Barcelone se sont donc rencontrés les tendances diverses et les principes qui jusqu'alors avaient en quelque sorte évolué séparément dans les divers continents.

Ceci dit, jetons un coup d'œil sur les dispositions *a)* du statut ; *b)* du protocole additionnel.

a) Statut : Il commence par définir les fleuves auxquels il devra être appliqué — et ici comme nous l'avons déjà fait observer (voir *supra* : diverses catégories de fleuves), il introduit une innovation car il remplace l'expression « fleuve international » par celle nouvelle de « voie navigable d'intérêt international » — Diverses raisons expliquent ce changement de terminologie. C'est tout d'abord que l'expression fleuve international ne pouvait s'appliquer qu'à des cours d'eau présentant des particularités physiques données, à savoir séparer deux États ou couler successivement sur le territoire de deux ou plusieurs États ; par contre l'expression voie navigable d'intérêt international peut s'appliquer en outre à certains fleuves coulant en entier sur le territoire d'un même État, ainsi qu'à des lacs. C'est encore que l'on a voulu écarter toute possibilité de malentendu auquel pouvait donner lieu l'ancienne

expression de fleuve international depuis que dans les Traités de Paix cette expression entraînait avec elle un régime exceptionnel comprenant notamment l'existence d'une administration internationale.

D'après l'article 1 du statut ¹ les voies navigables d'intérêt international sont de deux sortes : 1^o Les voies navigables d'intérêt international par nature, c'est-à-dire celles constituées par des voies d'eau naturellement navigables séparant ou traversant différents États et 2^o Les voies navigables d'intérêt international par déclaration, c'est-à-dire celles qui seraient soumises au régime du statut soit par des actes unilatéraux des États sous l'autorité desquels ces voies sont placées, soit par des accords internationaux. Un certain nombre de précisions sont d'ailleurs fournies par le texte pour définir les voies navigables d'intérêt international de la première catégorie (par nature) ; il faut : que les voies soient navigables naturellement, qu'elles soient navigables vers la mer et depuis la mer, ce qui implique la possibilité de circuler dans les deux sens, qu'il n'y ait pas de hiatus dans la voie navigable, enfin qu'il n'y ait pas nécessité d'interrompre le voyage à un moment donné.

Quant à la seconde catégorie, elles peuvent ne pas avoir les caractères physiques d'un fleuve international, il suffit que l'État sous l'autorité duquel elles sont placées juge à propos de les subordonner au régime des voies d'eau d'intérêt international

Après avoir déterminé quelles sont les voies d'eau d'intérêt international, le statut dans ses articles suivants précise leur régime. Examinons successivement les prin-

1. V. *supra* : diverses catégories de fleuves, la classification des fleuves adoptée par le statut de Barcelone,

cipes posés et les restrictions à ces principes, puis les questions de la gestion, des travaux et enfin de la juridiction.

α) *Principes* : Le principe essentiel est celui de la liberté de la navigation; l'autre principe, corollaire du premier, est celui de l'égalité de traitement. Le principe de la liberté de la navigation n'est d'ailleurs pas appliqué par le statut dans toute sa portée; il y souffre en effet certaines restrictions : 1° La liberté n'existe que pour les parties contractantes; 2° Cette liberté n'existe pas pour les bâtiments exerçant à un titre quelconque la puissance publique; 3° Cette liberté n'empêche pas les États riverains de se réserver certains avantages notamment le cabotage.

Quant au second principe : l'égalité de traitement, il est ainsi formulé par l'article 4 : « Dans l'exercice de la navigation ci-dessus visée, les ressortissants, les biens, et les pavillons de tous les États contractants seront sous tous les rapports traités sur le pied d'une parfaite égalité. » En outre des précautions sont prises contre les abus de taxations qui tout en laissant théoriquement libre la navigation aboutiraient en fait à l'interdire; c'est ainsi que le statut pose le principe que seules sont permises les taxes rémunératoires tandis que sont complètement interdites les taxes dites d'enrichissement art. 7 : « Il ne peut être perçu de redevances d'aucune espèce autres que des redevances destinées exclusivement à couvrir d'une manière équitable les frais d'entretien de navigabilité, ou d'amélioration de la voie navigable, et des taxes destinées à subvenir à des dépenses faites dans l'intérêt de la navigation », et l'article 8 par surcroît de précaution ajoute que les droits de douane, bien que licites, devront être perçus de façon à apporter le moins de gêne possible à la navigation.

β) *Gestion de la voie d'eau* : Trois systèmes s'offraient au choix des rédacteurs du statut : celui de la gestion par chaque riverain de la section de fleuve placée sous son autorité, celui de la gestion unitaire par la communauté des riverains, enfin, celui de la gestion unitaire par une commission internationale comprenant outre les représentants des États riverains des représentants des non-riverains. Entre ces trois systèmes le statut de Barcelone n'a pas choisi, ses rédacteurs ont estimé avec raison que le régime des fleuves doit s'adapter aux conditions particulières de chacun d'eux et en conséquence le statut dispose que l'administration des fleuves pour lesquels il n'existe pas de Commission Internationale (au cas où il en existerait une : Danube, par exemple, elle devra être maintenue) appartiendra à chaque État riverain sur la partie du fleuve comprise dans son territoire ; le statut recommande d'ailleurs que cette administration qui comporte essentiellement le pouvoir de réglementation soit exercée de façon à faciliter le libre exercice de la navigation, il ajoute aussi qu'il est préférable que les États riverains s'entendent entre eux en vue de l'adoption d'une réglementation uniforme ; de même, si les riverains le désirent, il seront libres de créer à cet effet des commissions internationales à la seule condition de les rattacher à la Société des Nations conformément à l'article 24 du Pacte.

γ) *Travaux* : Dans cette matière des travaux, l'Acte de Barcelone applique des principes très différents de ceux contenus dans l'Acte de Vienne ; en effet, d'après cet Acte chaque État restait libre de faire ou de ne pas faire ces travaux pourvu toutefois de ne pas laisser se créer des obstacles évidents à la navigation ; mais en contre-partie

de cette liberté, les frais des travaux étaient toujours exclusivement à la charge de l'État riverain qui les effectuait. Par contre l'Acte de Barcelone met les riverains dans l'obligation d'accomplir les travaux d'entretien et même d'amélioration nécessaires à la navigabilité ; les autres riverains ont donc le droit de forcer un de leurs co-riverains à faire ces travaux ; si des conflits surgissent à cette occasion ils seront soumis en premier lieu à une juridiction de conciliation : la Commission Consultative des Communications et du Transit, puis si cette organisation n'a pas pu arriver à une solution, à la C. P. J. I. statuant par la Chambre Technique des Communications et du Transit. Le statut de Barcelone admet d'ailleurs qu'il peut y avoir des « intérêts légitimes » de l'État qui se refuse à faire certains travaux et il énumère à titre d'exemples d'une façon non limitative : le maintien du régime normal des eaux, les besoins de l'irrigation, l'utilisation de la force hydraulique, la nécessité de construire d'autres voies de communications plus avantageuses... (art. 10).

De même, un État peut en toute hypothèse opposer, pour se refuser à faire des travaux, ses intérêts vitaux ; le statut indique certains de ces cas notamment l'intérêt stratégique, la sauvegarde des populations contre l'envahissement des eaux, mais dans tous les autres cas, aucune juridiction n'étant indiquée par le statut à cet effet, ce sera donc l'État intéressé qui aura le dernier mot.

Pour ce qui concerne les frais, et comme contre-partie de l'obligation de faire les travaux nécessaires à la navigabilité, chaque État riverain a le droit d'exiger des autres riverains une équitable participation à l'entretien du fleuve ; lorsqu'il s'agit de travaux d'amélioration, l'État ne peut se refuser à les exécuter si l'État qui les réclame

offre d'en payer les frais. Dans les cas où il existe une Commission Internationale c'est elle qui s'occupe des travaux ainsi que de la répartition des frais.

Le statut de Barcelone envisage aussi l'hypothèse d'une substitution d'un État à un autre en matière de travaux ; s'il s'agit de travaux d'entretien, l'assentiment de tous les États riverains est requis pour que cette substitution puisse avoir lieu, par contre s'il s'agit de travaux d'amélioration, il suffit de l'autorisation d'exécuter donnée à l'État qui demande à faire les travaux par celui qui en serait normalement chargé.

δ) *Juridiction* : Au cas où des différends viendraient à surgir relativement à l'interprétation ou à l'application des clauses du statut un recours juridictionnel est prévu par l'article 22 devant la C. P. J. I. Toutefois ce même article stipule qu'afin de régler autant que possible les différends à l'amiable, les États contractants s'engagent préalablement à toute instance judiciaire, à soumettre ces différends pour avis consultatif à la Commission Consultative des Communications et du Transit.

Rappelons enfin pour terminer que le statut de Barcelone spécifie que les traités conclus par les États contractants antérieurement, en matière de fleuves internationaux, restent en vigueur dans leurs dispositions qui ne sont pas contraires aux règles édictées par le statut. De même, les États contractants restent libres s'ils le désirent d'accorder des facilités plus grandes au libre exercice de la navigation pourvu qu'ils tiennent compte du principe d'égalité.

Il est également spécifié que le statut ne vise pas le cas de guerre, il laisse donc complètement en dehors la question des droits et devoirs des belligérants et des neutres ;

il se borne à dire que le régime qu'il établit doit subsister dans la mesure compatible avec ces droits et devoirs.

Enfin dans son article 19 le statut admet des dérogations à l'application de ses règles exceptionnellement et pour un temps aussi limité que possible dans les cas d'événements graves intéressant la sûreté de l'État et les intérêts vitaux du pays.

b) *Protocole additionnel*. — Ce protocole s'occupe des fleuves non considérés comme voies d'eau d'intérêt international. Il décide que les États signataires peuvent sous réserve de réciprocité, en temps de Paix, et sans préjudice de leurs droits de souveraineté, accorder une égalité parfaite de traitement au pavillon de tout État signataire du protocole en ce qui concerne les transports d'importation ou d'exportation sans transbordement sur toutes les voies navigables placées sous leur souveraineté et n'étant pas considérées comme d'intérêt international, accessibles à la navigation commerciale ordinaire vers et depuis la mer. Les États en acceptant le protocole sont libres toutefois de déclarer que leur acceptation ne s'étend pas à l'ensemble ou à une partie des colonies, possessions d'outre-mer, ou protectorats se trouvant sous leur souveraineté ou autorité. En outre, ceux des États dont un nombre considérable de ports situés sur des voies navigables sont restés fermés jusqu'à présent au commerce international peuvent de même exclure de l'application du protocole une ou plusieurs de leurs voies navigables.

Telle a été l'œuvre de la Conférence de Barcelone en matière de droit fluvial international.

Nous avons vu que cette œuvre considérable, tout en faisant une part très large à l'idée d'internationalisation,

respecte cependant la souveraineté des États sur leurs fleuves et par la reconnaissance qu'elle fait du principe de réciprocité écarte toute idée d'existence d'un droit abstrait de libre navigation.

Le statut de Barcelone consacre donc formellement la nature essentiellement conventionnelle du droit de naviguer en territoire étranger et en cela, comme tous les accords antérieurs en matière de navigation fluviale, reste conforme à la doctrine de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves.

Toutefois, malgré le compte qu'il tient de la souveraineté des États, ce statut consacre un régime trop poussé dans la voie de l'internationalisation des fleuves, et ceci explique pourquoi un grand nombre d'États se sont refusés à le ratifier¹. En outre le statut de Barcelone a eu le tort de vouloir établir une réglementation générale identique et de substituer un régime d'ensemble au régime antérieur des fleuves internationaux fondé sur des conventions particulières à chaque fleuve et par suite s'adaptant mieux aux exigences des faits.

Nous avons ainsi terminé l'exposé de l'œuvre de Barcelone ; si nous y avons insisté c'est parce que, en dehors de ce qu'elle constitue l'acte le plus important du Droit Fluvial International moderne, elle a été réalisée avec la collaboration de presque tous les États de l'Amérique

1. *États signataires du statut de Barcelone* : Albanie, Autriche, Belgique, Bolivie, Bulgarie, Chili, Chine, Danemark, Empire Britannique avec la Nouvelle-Zélande et l'Inde, Espagne, Esthonie, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Italie, Lithuanie, Luxembourg, Norvège, Panama, Pologne, Portugal, Suède, Tchécoslovaquie, Uruguay. Y ont adhéré ou accédé : Colombie, Roumanie, États Malais, Siam, Palestine.

États signataires du protocole additionnel : Albanie, Belgique, Chili, Danemark, Empire Britannique, Espagne, Finlande, Grèce, Inde, Norvège, Nouvelle-Zélande, Portugal, Suède, Tchécoslovaquie. Y ont adhéré ou accédé : Autriche, États Malais, Grande-Bretagne, pour certaines de ses colonies, Siam, Palestine.

Latine et de plus, a été ratifiée par un certain nombre d'entre eux ; dès lors elle intéresse directement le Droit Fluvial de l'Amérique Latine auquel ce modeste ouvrage est plus spécialement consacré et méritait de ce chef de retenir notre attention.

§ 2. — *L'état actuel du Droit Fluvial International.*

Le bref aperçu que nous venons de faire sur l'histoire du Droit Fluvial International nous permet de constater que la pratique des États en matière de navigation fluviale a constamment évolué dans le sens d'une application de plus en plus large et de plus en plus générale du principe de la libre navigation fluviale.

Complètement écarté au point de départ où nous voyons la navigation fluviale exclusivement réservée au pavillon national ou rendue très onéreuse par la perception de droits surélevés lorsqu'elle était permise aux étrangers, ce principe commence à s'introduire dans la pratique des États dès la seconde moitié du XVIII^e siècle et à partir de ce moment y gagne rapidement du terrain à la fois dans sa portée et dans son étendue d'application. Ce sont d'abord les conventions entre riverains consacrant à leur profit la libre navigation de leurs fleuves communs, puis suivent les conventions consacrant cette liberté au profit même d'États non riverains ; et enfin les conventions ouvrant non plus les fleuves internationaux mais les fleuves nationaux eux-mêmes à la navigation étrangère.

Cependant, si dans l'ensemble la marche du principe de la liberté de la navigation sur les fleuves, a été nettement progressive, elle a subi aussi parfois des régressions dont les plus marquées sont, celles de l'Acte de Vienne vis-à-vis

du Traité de Paris, et celle de l'Acte de Barcelone vis-à-vis des Traités de Paix et qui constituent une preuve éclatante que les États n'ont jamais admis la liberté de la navigation fluviale en tant que principe abstrait et obligatoire mais en tant que règle conventionnelle.

Ceci dit, essayons de résumer en quelques mots l'État actuel du Droit Fluvial International.

Tout d'abord une chose est incontestable : les États n'admettent pas l'existence du principe de la libre navigation fluviale en tant que principe abstrait, ou droit naturel. A l'heure actuelle il n'y a pas d'autre base juridique au droit de naviguer en territoire étranger que le consentement des États sous la souveraineté desquels sont placés les fleuves. Les fleuves sont donc soumis à la souveraineté absolue de l'État dans le territoire duquel ils se trouvent ; et ceci est vrai même à l'égard des fleuves nationaux administrés par des Commissions Internationales (cas de l'Oder si cette mesure lui était appliquée comme le prévoient les Traités de Paix), car cet état de choses lorsqu'il existe, existe en vertu d'un Traité signé avec plus ou moins d'empressement, mais en tout cas signé, par l'État souverain de ces fleuves.

Une autre chose à noter est, que malgré les efforts de la conférence de Barcelone pour uniformiser le régime de tous les grands fleuves du monde, ce but n'a pas été atteint et probablement ne le sera jamais étant donné qu'il est contraire à la nature des choses. A l'heure actuelle les grands fleuves sont donc soumis à des régimes qui varient suivant les traités ou les conventions qui les régissent. Ainsi, les grands fleuves de l'Europe centrale sont soumis au régime des Traités de Paix ; certains fleuves d'intérêt international appartenant à des États signataires du statut de Barcelone

sont soumis au régime de ce statut ; le Congo et le Niger sont soumis à la Convention de Saint-Germain du 10 septembre 1919, etc. etc... Cependant, si les conventions à la base du régime des fleuves sont nombreuses et variées, elles renferment toutefois des traits communs qui précisément donnent au Droit Fluvial International actuel sa physiologie propre.

Ces traits communs sont les suivants : *a*) Application à presque tous les grands fleuves du monde du principe de la liberté de la navigation ; *b*) Limitations à ce principe dans six directions différentes à savoir : 1° Parfois, limitation de son bénéfice aux seuls riverains à l'exclusion des nons riverains ; cette limitation tend d'ailleurs de plus en plus à disparaître ; 2° Limitation quant aux parties du fleuve ouvertes à la navigation, parties expressément désignées ou parties naturellement navigables suivant le cas ; 3° Très souvent, limitation de son application au fleuve principal à l'exclusion des canaux et affluents ; 4° Limitation quant aux navires : seuls les navires de commerce jouissent de cette liberté, les navires de guerre ou de police y sont presque toujours exclus ; 5° Limitation de son application au temps de Paix ; 6° Le cabotage est souvent réservé au pavillon national.

Un autre trait caractéristique du Droit Fluvial International actuel est la tendance à faire disparaître la distinction entre les fleuves nationaux et les fleuves internationaux, distinction qui existait en fait au XIX^e siècle. Actuellement la même liberté de navigation avec à peu près les mêmes limitations à cette liberté existe sur les fleuves internationaux comme sur les fleuves nationaux ; sur les uns comme sur les autres elle repose d'ailleurs sur la même base juridique : le consentement des États souverains.

Enfin, dernier trait de l'état actuel du Droit Fluvial International : préférence des États à régler le régime des fleuves dans des conventions spéciales à chaque fleuve plutôt que dans des conventions générales ; même les conventions générales sont appliquées en fait par des conventions particulières à chaque fleuve.

Voilà pour ce qui concerne la navigation ¹. Quelques mots

1. Règlement pour la navigation des fleuves internationaux, voté par l'Institut de Droit International à sa récente session d'octobre 1934. (...)

ARTICLE PREMIER. — Le présent Règlement s'applique ;

1^o Aux fleuves dits internationaux, c'est-à-dire aux cours d'eau qui, dans la partie naturellement navigable de leur cours, traversent ou séparent deux ou plusieurs États, ainsi qu'aux affluents qui présentent les mêmes caractères ;

2^o Aux voies qui, sans être internationales au sens de la définition ci-dessus, appartiennent aux catégories ci-après : a) voies navigables dites eaux intermédiaires entre deux fleuves internationaux ; b) voies navigables artificielles ou autres ouvrages qui sont ou seront établis sur ou entre certaines sections du même fleuve international, dans le but de suppléer aux imperfections de la voie fluviale naturellement navigable.

ART. 2. — La circulation sur une voie fluviale internationale est libre. Cette liberté comprend notamment :

a) Le droit pour tous les navires, bateaux, trains de bois et autres moyens de transport par eau, de circuler librement sur toute l'étendue navigable de la voie, à charge de se conformer aux stipulations du présent règlement, et, le cas échéant, aux prescriptions supplétives ou d'exécution qui seront établies par les États riverains. Ces prescriptions devront ne pas être contraires aux dispositions du présent règlement ;

b) Le droit pour les usagers d'utiliser en outre, pour eux et leurs marchandises, les voies et ouvrages mentionnés à l'article premier, 2^o, lettres a) ou b).

ART. 3. — Sur une même voie internationale, les ressortissants, les biens et les pavillons (maritimes ou fluviaux) de toutes les Nations sont, en tout ce qui concerne directement ou indirectement la navigation, traités sur la base de la plus parfaite égalité et conformément au droit des gens.

En particulier, aucune distinction n'est faite entre eux, ni en raison de leur provenance ou destination, ni en raison des ports ou lignes maritimes ou autres, entrepôts ou autres installations utilisés en cours de route, avant ou après leur passage sur la voie d'eau internationale.

Il n'est accordé, sur les voies d'eau internationales, aucun monopole ou privilège de navigation ni d'usage des ports publics et autres ouvrages, de leurs installations ou de leur outillage.

Si un État juge à propos d'établir pour les transports de personnes et de marchandises de port à port soumis à son autorité, des restrictions analogues à celles qu'un État peut apporter à la navigation en ce qui concerne

(...) *La Documentation Internationale*, n° 9, pp. 144 et 145.

maintenant sur la pêche fluviale et l'exploitation agricole ou industrielle des fleuves.

Comme la navigation, ces matières sont elles aussi

le cabotage maritime, il ne devra le faire que d'une manière qui n'implique pas la cessation de la navigation des autres pavillons sur le fleuve.

ART. 4. — Tout bateau naviguant sur une voie internationale doit avoir un pavillon.

En vue de l'application du présent règlement, le pavillon de tout bateau est déterminé d'après le lieu d'immatriculation.

A l'égard des États dépourvus de littoral sur la mer ou sur la voie internationale, il suffit que ce lieu d'immatriculation soit situé sur leur territoire.

ART. 5. — Sur le parcours comme à l'embouchure des voies navigables internationales, il ne pourra être perçu aucune taxe ou redevance autre que celles ayant le caractère de rémunération d'un service rendu à la navigation pour l'entretien de la navigabilité ou l'amélioration de la voie navigable.

Ces taxes de navigation seront calculées de manière à couvrir exclusivement les frais et dépenses réels, et établies de manière à rendre inutile un examen détaillé de la cargaison.

ART. 6. — Chaque État riverain peut percevoir, pour l'usage de l'outillage et de l'installation de ses ports, des taxes et redevances qui devront être égales pour tous et correspondre aux dépenses réelles d'établissement, d'entretien et d'exploitation.

ART. 7. — Tout service public établi dans l'intérêt de la navigation, sur une partie de la voie internationale ou dans un port de cette dernière, doit, s'il n'est gratuit, comporter des tarifs rendus publics et calculés de manière à ne pas excéder le prix équitable du service rendu.

Ces dispositions s'appliquent notamment aux services des pilotes, avertisseurs, remorqueurs, tracteurs, éclusiers.

ART. 8. — Les formalités douanières seront limitées au strict nécessaire, de manière à retarder le moins possible la navigation.

Le transit, sur les sections où le fleuve forme frontière, est exempt de tout droit et de toute formalité non indispensable pour prévenir la contrebande ou pour sauvegarder la santé publique; aux embouchures et sur les autres sections, les formalités relatives au transit sont réglées par accord entre les États riverains.

A l'importation et à l'exportation par un port de la voie navigable internationale, les formalités douanières sont réglées par la législation générale de l'Etat dudit port, sous réserve de l'observation des principes généraux de liberté et d'égalité des pavillons.

A moins de motif exceptionnel justifiant, par des nécessités économiques, une dérogation, les droits de douane perçus à l'importation et à l'exportation par un des ports visés dans le présent règlement ne pourront être supérieurs à ceux qui sont perçus aux autres frontières douanières de l'Etat intéressé sur les marchandises de même nature, de même provenance et de même destination.

Chaque État riverain demeure néanmoins libre de fixer ses tarifs douaniers et de prendre les mesures utiles en vue de la sauvegarde de l'ordre et de la santé publique, mais en maintenant dans toute la mesure du possible la liberté de navigation et l'égalité de traitement.

Un bateau ne peut être confisqué à raison d'une infraction douanière

réglées au moyen de conventions. Les conventions relatives à la pêche fluviale sont rares, ce ne sont jamais d'ailleurs quand elles existent que des conventions particulières

commise par un membre de l'équipage ou un passager sur une des voies visées dans le présent règlement.

ART. 9. — Les États riverains arrêtent entre eux les règles nécessaires en vue d'assurer la liberté et la sécurité de la navigation. Il en est ainsi, notamment, des règles relatives à la capacité du personnel et du matériel navigants.

L'application uniforme de ces règles doit être assurée par chacun des États intéressés à la navigation. La police et l'exploitation des ports demeurent dans la compétence exclusive de l'État sous la souveraineté duquel ces ports sont placés, sous réserve de l'observation des dispositions du présent règlement.

ART. 10. — Les États riverains prennent, chacun sur son territoire :

a) Les dispositions de police et d'inspection destinées à régler l'usage de la voie navigable dans l'intérêt de l'ordre public et de la sécurité ;

b) Les mesures utiles en vue de sauvegarder les intérêts de la navigation en matière de construction des ponts et autres ouvrages intéressant cette navigation ;

c) Les mesures d'entretien et d'amélioration de la voie navigable, de balisage et de signalisation de celle-ci.

Dans le cas où leur accord est nécessaire, ils s'entendent préalablement, notamment en vue d'assurer l'uniformité du régime juridique et technique de la navigation, le respect des dispositions du présent règlement, l'uniformité des règles relatives à la création, à la perception et à l'affectation des taxes de navigation, et la solution des conflits pouvant résulter des divers usages du fleuve.

ART. 11. — Les États riverains doivent s'inspirer des besoins de la navigation dans le choix du siège de leurs tribunaux chargés du jugement des litiges intéressant cette navigation.

La procédure de ces tribunaux doit être aussi simple que possible.

ART. 12. — Les règles de police et de navigation en vigueur sur une section du fleuve sont applicables aux bâtiments militaires ou affectés à un service public non commercial sur cette section.

ART. 13. — Toutes les dispositions du présent règlement s'appliquent aux bateaux, autres que ceux visés à l'article précédent, qui sont la propriété d'un État, ou qui sont soit affrétés, soit réquisitionnés par lui.

ART. 14. — Les États signataires du présent règlement demeurent libres d'adopter, par des conventions particulières, un régime plus favorable à la navigation.

ART. 15. — Les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application du présent règlement seront soumis, à défaut d'arrangement amiable entre les États intéressés, à la procédure de conciliation, à l'arbitrage, ou au règlement judiciaire.

Comparé au statut de Barcelone, ce règlement nous apparaît nettement moins avancé que ce dernier dans la voie de l'internationalisation des grands cours d'eau. Il ne s'applique en effet qu'aux fleuves internationaux dans le sens traditionnel de cette expression (fleuves qui séparent ou qui traversent deux ou plusieurs États), dès lors son étendue d'application serait plus restreinte ; d'autre part, il abandonne complètement le système des commissions internationales, et laisse toutes les questions ayant trait à

entre quelques États déterminés. La plupart d'entre elles se réfèrent exclusivement à l'exercice du droit de pêche dans les fleuves séparant deux États, exemple : convention entre la France et l'Espagne au sujet de la pêche dans la Bidassoa ; quelques-unes seulement réglementent le droit de pêche dans les fleuves qui traversent plusieurs pays (Escaut, Rhin). Toutes ces conventions s'inspirent d'une même idée : elles font des voies navigables au point de vue de la pêche une sorte de co-propriété entre les États contractants ; aucune d'elles ne prévoit que des États autres que les riverains puissent avoir un droit de pêche dans les fleuves.

De même que pour la pêche fluviale, les conventions ayant trait à l'exploitation agricole ou industrielle des fleuves sont peu nombreuses. Le Rhône, le Rio-Grande, le Nil notamment ont été l'objet de conventions de ce genre. Le 9 décembre 1923, la deuxième Conférence générale des Communications et du Transit réunie à Genève, a adopté un protocole et une convention relatifs à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs États et une convention et un protocole relatifs au transfert en transit de l'énergie électrique.

Connaissant ainsi les principes généraux du Droit

l'administration, aux travaux, à la police de la voie fluviale, de la compétence des États riverains, chacun sur son territoire respectif. Ces États sont d'ailleurs libres de conclure entre eux des accords en vue d'assurer l'uniformité de réglementation sur tout le cours du fleuve international.

A peu de choses près nous retrouvons donc les mêmes dispositions de l'Acte de Vienne.

Ce règlement ne touche d'ailleurs pas la question de principe : nature du droit de naviguer en territoire étranger ; mais il consacre implicitement la nature conventionnelle de ce droit. En effet, en nous disant dans son article 14 que les États signataires sont libres d'adopter par des conventions particulières un régime plus favorable à la navigation, il laisse entendre qu'il ne s'applique que dans les rapports entre États signataires.

Fluvial International tels qu'ils ressortissent de la doctrine des auteurs et surtout de la pratique des États, nous allons passer maintenant à l'étude des modalités de ce Droit en Amérique Latine, ce qui fera l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE II

LES MODALITÉS DU DROIT FLUVIAL INTERNATIONAL EN AMÉRIQUE LATINE

Dans une matière si étroitement liée aux conditions géographiques, politiques et économiques de chaque continent, voire de chaque État, comme le sont les problèmes de Droit Fluvial International, il n'est pas étonnant de constater que malgré la similitude des principes directeurs, il existe de nombreuses modalités dans les solutions données à ces problèmes. Ces modalités qui s'expliquent par les conditions particulières et les besoins de chaque continent ou de chaque région donnent au Droit Fluvial International une physionomie particulière suivant les continents ou suivant les régions ; on peut donc dire qu'il existe en cette matière une sorte de régionalisme international.

Le présent chapitre consacré à l'étude des modalités du Droit Fluvial International en Amérique Latine sera divisé en trois sections ; dans la première nous étudierons les facteurs déterminants de ces modalités, dans la seconde la pratique des États telle qu'elle a été déterminée par ces facteurs ; enfin dans une troisième section nous exposerons les traits caractéristiques du Droit Fluvial International en Amérique Latine tels qu'ils se dégagent de la pratique des États latino-américains.

SECTION I

Les facteurs déterminants de ces modalités.

Trois facteurs principaux impriment au Droit Fluvial International de l'Amérique Latine sa physionomie propre : le facteur géographique, le facteur économique, le facteur politique.

§ 1. — Le facteur géographique.

Le système hydrographique de l'Amérique Latine comprend trois grandes artères fluviales : le Rio de la Plata, l'Amazone et l'Orénoque dont les nombreux affluents pour la plupart navigables arrosent dans tous les sens le vaste continent sud-américain.

Cependant, ces grands fleuves quoiqu'ayant les dimensions requises pour être navigables sont souvent remplis d'obstacles : rapides, chutes, forêts vierges, dont la destruction nécessaire pour assurer la navigabilité sur tout le cours de ces fleuves, demanderait des frais hors de proportion avec la population et les capitaux dont disposent actuellement les États sud-américains.

Ces fleuves en effet coulent le plus souvent à travers des régions très peu peuplées ou même tout à fait inexploitées, leur navigation ne présente donc qu'un très faible intérêt pour les États étrangers (sauf le Rio de la Plata étant donné la situation de Buenos-Aires) ; par contre cet intérêt est assez grand pour les riverains surtout dans

certaines régions où les voies de communication terrestres sont encore très peu développées.

Il existe donc au point de vue géographique des différences très sensibles entre les fleuves de l'Amérique Latine et les fleuves européens. — Ce sont ces différences que M. Alejandro Alvarez a fait ressortir très nettement lors de la Conférence de Barcelone. « A cet égard notamment existent entre l'Europe et l'Amérique des différences qu'il importe de mettre en lumière : en Europe la plupart des fleuves internationaux sont facilement navigables sans interruption sur tout leur cours. Les territoires qu'ils traversent possèdent une forte densité de population ; d'étendue relativement restreinte ils sont sillonnés par tout un réseau de voies de communication ; l'industrie y est développée. Dans de nombreux cas en outre, des travaux considérables y ont déjà été exécutés en vue de remédier à tous les obstacles que la nature pourrait avoir opposés à la navigabilité du cours d'eau. — Pour toutes ces raisons les fleuves internationaux de l'Europe ont une importance primordiale en tant que voies de communication et artères commerciales parce qu'ils intéressent les non riverains tout autant que les riverains. — On peut dire que leur importance a un véritable caractère universel.

Dans le continent américain par contre, il en va tout autrement. La plupart des grands fleuves ne sont pas navigables sans interruption sur tout leur cours ; ils traversent dans les limites du même État des contrées immenses, mais sans population, ni industrie, ni moyens de communication. Les travaux propres à améliorer le lit du fleuve y sont ou bien inexistants ou bien des plus difficiles, sinon impossibles à exécuter. Certains fleuves même sont encore inexplorés, au moins en partie. Il résulte de cet

ensemble de circonstances que la plupart des grands fleuves de l'Amérique Latine ont un caractère tout à fait différent de celui des grandes artères fluviales européennes. Ce ne sont ni des voies de communications faciles, ni des artères commerciales de première importance. Enfin, ils n'intéressent qu'un nombre limité d'États, les États riverains ¹. »

§ 2. — *Le facteur économique.*

L'économie de l'Amérique Latine est très distincte de celle de l'Europe. Les États sud-américains tirent en effet presque toute leur richesse des produits de leur agriculture ou de leurs mines ; par contre, la production industrielle y est très peu développée. — Ceci explique que les intérêts de la navigation fluviale soient très souvent subordonnés à d'autres intérêts économiques tels que le flottage du bois, l'irrigation, la production d'énergie hydraulique.

D'autre part, les graves problèmes économiques nés de la Grande Guerre et qui ont puissamment contribué à modeler le régime des fleuves européens ne se sont pas posés pour l'Amérique Latine. La ruine économique de l'Europe au lendemain de la guerre exigeait impérieusement un régime de communications internationales aussi libéral que possible et qui faciliterait le vaste travail de reconstruction auquel allaient se livrer tous les États de l'Europe si durement éprouvée. Ce besoin se reflète dans le régime des Traités de Paix, régime d'internationalisation à outrance et même dans le statut de Barcelone dont les clauses, quoique beaucoup plus respectueuses de la souveraineté des États sur leurs fleuves que celles des Traités de

1. *Conférence de Barcelone, Comptes rendus*, p. 46.

Paix, sont encore trop poussées dans le sens de l'internationalisation pour pouvoir bien s'adapter aux fleuves de l'Amérique Latine. L'un et l'autre régime, surtout celui de Versailles ¹, se caractérisent par la subordination qui y est faite de l'intérêt particulier de l'État à l'intérêt général ; mais l'intérêt général alors dirigeant était surtout un intérêt européen : le relèvement économique de l'Europe ; l'Amérique et particulièrement l'Amérique Latine y restait pour une bonne part étrangère ; il est donc très explicable qu'un statut élaboré juste après la tourmente et sous l'influence de ces considérations spéciales au vieux continent, ne satisfait pas tous les États américains qui, éloignés du théâtre de la guerre, n'éprouvaient aucunement les mêmes besoins que l'Europe.

En somme nous pouvons dire qu'en raison des conditions économiques différentes, c'est l'intérêt général qui doit primer en Europe en matière de régime fluvial, tandis qu'en Amérique, c'est l'intérêt des riverains qui doit encore garder la première place ; ceci explique que si à première vue l'Amérique paraît plus en retard que l'Europe quand il s'agit de conventions générales accordant la liberté de la navigation aux riverains et aux non riverains ; par contre elle la devance lorsqu'il s'agit de conventions entre riverains.

§ 3. — *Le facteur politique.*

Les États de l'Amérique Latine sont des États jeunes, encore faibles, dès lors très jaloux de leurs droits riverains et hostiles à toute intervention étrangère qui sous une forme plus ou moins voilée exercerait sur eux une véritable

1. Le régime de Barcelone est atténué précisément en raison de l'intervention des États de l'Amérique Latine dans son élaboration.

tutelle ; ils savent qu'ils doivent leur existence indépendante à la lutte acharnée soutenue par leurs enfants et non aux clauses de tel ou tel traité comme certains États des autres continents.

Les États sud-américains sont d'ailleurs constitués par des peuples d'une même race, ayant une même langue, une même religion, une même tradition historique et de vastes territoires ; les difficultés politiques qui sont en Europe la cause de guerres fréquentes ne se posent donc pas pour eux et de là qu'ils préfèrent arranger entre eux leurs affaires et notamment tout ce qui concerne le régime des voies de communication. Voici ce que dit à ce propos l'éminent juriste sud-américain M. Alejandro Alvarez : « Dans le cours du XIX^e siècle à mesure que les États indépendants du Nouveau Monde se développaient dans des conditions géographiques et économiques distinctes de celles du Vieux Monde ils éprouvèrent le besoin de régler certaines matières (en l'espèce celle des communications et du transit) par des accords « inter partes » et procédant avec un point de vue différent de celui adopté dans le continent européen... En vue de faciliter le commerce entre eux les États de l'Amérique Latine et les États-Unis réunis en Conférences Panaméricaines ont étudié d'abord et essayer de réglementer ensuite uniformément certaines matières d'une grande importance concernant les transports.

... Mais en même temps les pays de l'Amérique Latine ont constaté que nombre de matières ne pouvaient être l'objet d'une réglementation commune et qu'il était nécessaire de les abandonner à des accords « inter partes » notamment entre États voisins lesquels peuvent se faire entre eux des concessions qu'il serait impossible d'étendre à d'autres États.

... La politique qui vient d'être rappelée a donné de très bons résultats au point qu'il ne serait pas aventureux de dire que les États américains ne seraient pas disposés à y renoncer, notamment en acceptant de se lier par des conventions d'un caractère universel qui irait à son *encontre*¹. »

Les États de l'Amérique Latine, particulièrement ceux qui sont parcourus par de grands fleuves, sont donc très jaloux de leur souveraineté territoriale sur les fleuves ou parties du fleuves coulant sur leur territoire ; ceci ne les empêche pas d'ailleurs d'observer une politique très libérale, et la preuve en est que la majeure partie des grands fleuves de l'Amérique Latine sont ouverts à la navigation de tous les pavillons. Il faut remarquer toutefois que la question de droit est soigneusement réservée et que cette liberté si grande n'est fondée la plupart du temps que sur des actes législatifs qui émanent librement de l'État souverain, peuvent aussi librement être révoqués par lui ; en dehors de ces actes législatifs nous trouvons aussi des traités, mais presque toujours comme nous l'avons déjà fait observer, des traités bilatéraux ou tout au plus intéressant un petit nombre d'États ; nous ne trouvons pas en Amérique Latine ces grandes conventions collectives relatives à la navigation des fleuves qui à la même époque constituaient le droit public européen. — Tout dernièrement nous voyons un grand nombre d'États de l'Amérique Latine refuser leur adhésion au statut de Barcelone. Pourquoi cela ? Les raisons sont nombreuses, mais l'une d'elles est que les États américains très disposés à conclure entre eux toutes sortes de conventions, se montrent par contre

1. *Conf. de Barcelone. Comptes rendus.*

très prudents lorsqu'il s'agit d'en conclure avec les États extracontinentaux, surtout sur des matières intéressant directement ou indirectement leur territoire, telle la navigation des fleuves. C'est ici encore une application lointaine de la doctrine de Monroe¹ : l'Amérique Latine est

1. Voir : Question du territoire de l'Acre, dans Moore; *Digest of International Law*. t. 1, p. 616.

A cet égard l'histoire nous fournit un exemple très caractéristique, où au nom de la doctrine de Monroe, le Brésil refusa la navigation de l'Amazone aux navires d'un syndicat anglo-américain qui avait obtenu du gouvernement de la Bolivie des concessions importantes dans la région de l'Acre.

Il s'agissait d'un syndicat, qui par un contrat signé à Londres le 11 juillet 1901 et approuvé par le Congrès, bolivien le 20 décembre, avait obtenu sous le nom de « The Bolivian Syndicate of New-York City », une concession très importante, comprenant des pouvoirs d'administration et de gouvernement, dans toute la région de l'Acre.

Le 8 août 1902 le gouvernement brésilien suspendit la libre navigation de l'Amazone pour tout ce qui avait trait à l'importation ou à l'exportation de marchandises en Bolivie. Contre cette mesure, les gouvernements français, allemand, anglais, suisse et américain protestèrent, la considérant comme portant atteinte à leur droit de faire le commerce avec la Bolivie. Le 20 janvier 1903 l'interdiction fut levée, mais l'importation de matériel de guerre en Bolivie par les fleuves brésiliens fut interdite.

La position du Brésil dans cette affaire a été clairement exposée dans une note adressée au consul général américain, M. Seeger par le baron de Rio Branco, ministre des Affaires étrangères du Brésil, en date du 20 février 1903 : « C'est en 1866 que le Brésil a ouvert l'Amazone aux vaisseaux marchands de toutes les nations amies; mais des affluents de ce fleuve qui ont leur source en territoire bolivien ou le traversent, le seul auquel le Brésil a étendu cette liberté, et en fait le seul qui par le Brésil peut servir, au commerce extérieur de la Bolivie, c'est le Madeira depuis sa confluence jusqu'au port de San Antonio. Le Purús et par conséquent son tributaire l'Aquiry ou Acre n'ont jamais été ouverts à la navigation internationale. Le Brésil a toujours soutenu que quand un fleuve passe à travers le territoire de deux ou de plusieurs États, la liberté de la navigation ou du transit à travers l'Etat possédant le fleuve principal dépend d'un accord préalable à cet effet avec l'Etat propriétaire de l'affluent, accord qui par sa nature implique la condition de réciprocité. Il n'y a pas eu, et il n'y a pas de traité de commerce et de navigation entre le Brésil et la Bolivie et la liberté du transit par les fleuves du Brésil du commerce extérieur bolivien n'est qu'une simple tolérance de la part du Brésil. Mais puisque le gouvernement bolivien s'est jugé capable de transférer des droits quasi souverains à un syndicat composé d'Européens et d'Américains (du Nord), syndicat n'ayant aucune capacité internationale et qui tant par sa constitution comme par ses moyens d'action en Europe a démontré clairement qu'il conspirait contre la doctrine de Monroe, et qu'en outre le même gouvernement a conféré à ce syndicat le droit de régler à sa guise la navigation de l'Acre et de ses affluents, le Brésil a jugé de son devoir d'exercer des représailles, et pour cette raison et en l'absence d'un droit conventionnel entre les deux parties, il a suspendu la tolérance qui existait depuis quelques années. »

Le syndicat, moyennant le paiement d'une somme qui lui fut versée par

encore sur ses gardes contre toute tentative éventuelle de colonisation directe ou indirecte, et spécialement en ce qui concerne ses grands fleuves, elle ne veut pas que des Puissances étrangères acquièrent trop de droits sur des voies qui pénétrèrent au cœur même du continent.

le Brésil, fut contraint de renoncer à tous ses droits et prétentions dans la région. Un *modus vivendi* s'établit entre le Brésil et la Bolivie en attendant la conclusion d'un règlement définitif de l'affaire. Ce règlement fut enfin réalisé par le Traité de Petropolis, signé le 17 novembre 1903. Par ce traité tous les droits de la Bolivie sur le territoire de l'Acre furent acquis par le Brésil; il fut stipulé en même temps que la plus ample liberté pour le commerce et la navigation des deux pays serait établie sur leurs fleuves navigables.

SECTION II

La pratique des États latino-américains.

Avant d'étudier cette pratique telle qu'elle a été déterminée par les trois facteurs que nous venons d'examiner, voyons quels étaient les principes appliqués aux grands fleuves de l'Amérique Latine par l'Espagne et le Portugal pendant l'époque coloniale.

§ 1. — *L'époque coloniale.*

Découverte au xve siècle, l'Amérique fut occupée et conquise pendant le siècle suivant par les nations les plus civilisées de l'Europe ; néanmoins, dans cette conquête ne prévalut d'autre droit que celui de la force et c'est ainsi que furent soumises et souvent même anéanties toutes les tribus indigènes qui occupaient le continent sud-américain, même celles qui avaient atteint un assez haut degré de civilisation, telle les « Incas » du Pérou. Les Espagnols et les Portugais partagèrent leur domination dans le Nouveau Monde suivant le jugement arbitral émané en 1493 de l'autorité pontificale d'Alexandre VI, autorité absolue et toute puissante qui partagea ainsi un monde entre deux nations pour « l'exaltation de la foi catholique et de la religion chrétienne et sa diffusion et propagation dans le monde entier ainsi que pour le souci du salut des âmes et la soumission des nations barbares en

vue de les amener à la même foi ». Plus tard en 1594, le Traité de Tordesillas modifia la démarcation faite par le Pape dans sa Bulle du 4 mai 1493.

Bientôt les conquérants s'aperçurent de l'importance des grands fleuves coulant sur les territoires qu'ils venaient d'occuper ; des fleuves tels que le Rio de la Plata, l'Amazone, l'Orénoque, formant avec leurs nombreux affluents un système fluvial traversant le continent dans toutes les directions, constituaient un facteur de progrès dont les colonisateurs saisirent tout de suite la portée ; ils pensèrent en même temps à s'en réserver le bénéfice exclusif. Ce concours de circonstances donna naissance à un droit nouveau très restrictif destiné à régir la possession et l'usage de ces fleuves pendant toute la période coloniale.

Le système adopté fut celui du monopole, la navigation fut exclusivement réservée aux sujets de la nation qui possédait les deux rives ou l'embouchure du fleuve ; dans l'hypothèse d'un fleuve frontière, la navigation était commune aux deux nations riveraines mais fermée à toutes les autres — Dès lors, exclusion complète du principe de la liberté de la navigation dans le Droit Fluvial de l'Amérique Latine à l'époque coloniale.

Ces principes restrictifs ressortent clairement des clauses de divers traités conclus à cette époque entre l'Espagne et le Portugal.

Ainsi, dans le Traité conclu le 13 janvier 1750 entre les couronnes d'Espagne et du Portugal sur les limites des possessions espagnoles et portugaises d'Amérique, traité où pour la première fois furent formulées les règles de droit fluvial qui devaient régir la navigation des grands cours d'eau sud-américains et leur régime international, nous trouvons un article 10 ainsi conçu : « La navigation de la

partie des fleuves par où doit passer la frontière sera commune aux deux nations, et en général, là où les deux rives des fleuves appartiennent à l'une des deux couronnes, la navigation lui sera exclusive... »

Ce sont des dispositions analogues que nous trouvons dans le Traité de San Ildefonso de 1777 conclu entre les deux mêmes couronnes d'Espagne et de Portugal; article 13 : « La navigation des fleuves par où passe la frontière sera commune aux deux nations jusqu'au point où les deux rives appartiennent respectivement à ces deux nations, cette navigation reste propre ainsi que l'usage des fleuves, à la nation à laquelle appartiendraient privativement les deux rives à partir du point où cette possession commence, de sorte que, en tout ou en partie la navigation sera privative ou commune suivant ce que seront les deux rives du fleuve. Et, pour que les sujets de l'une comme de l'autre nation n'ignorent pas cette règle on placera des jalons sur chaque endroit où la ligne divisoire rencontre quelque fleuve ou s'en écarte avec des inscriptions indicatives du caractère commun ou privatif de l'usage et de la navigation du fleuve en question par l'une des nations ou toutes deux, en spécifiant quelle nation ne peut dépasser ce point sous peine des sanctions établies dans ce traité. »

Toutes ces dispositions restrictives qui constituaient le Droit Fluvial International de l'Amérique Latine à l'époque coloniale, s'expliquaient par le souci de l'Espagne et du Portugal de sauvegarder la possession territoriale de ces fleuves ainsi que celle des régions par eux traversées. Elles avaient pour but d'éviter la pénétration de tout élément étranger qui viendrait avec une idée de conquête, et de défendre ces régions des actes de piraterie considérés à l'époque comme licites ; elles visaient enfin à empêcher

dans la mesure du possible le commerce clandestin qui nonobstant toutes ces restrictions se pratiquait sur une grande échelle.

Ce système fut appliqué pendant toute l'époque coloniale, mais tout changea après la guerre d'émancipation. Aux anciennes colonies soumises à l'autorité commune de la Métropole furent substitués des États distincts, indépendants et souverains. Ces États dès leurs premiers pas dans la vie internationale comprirent que l'ouverture de leurs fleuves à la navigation internationale favoriserait grandement leur développement économique ; et bientôt, des décrets et des conventions consacrèrent en Amérique Latine la libre navigation fluviale — toutefois, n'oublions pas que ces décrets et conventions quoiqu'inspirés de principes très libéraux ont toujours eu bien soin de sauvegarder l'intégrité de la propriété et de la souveraineté des jeunes États sur toutes et chacune des parties de leur territoire fluvial.

§ 2. — *L'époque postérieure à l'émancipation.*

Le Droit Fluvial International a subi jusqu'à la grande guerre une évolution indépendante en Europe et en Amérique.

En Europe nous avons l'arrêté du Conseil Exécutif Provisoire de la République Française de 1792 qui ouvre à la libre navigation la Meuse et l'Escaut ; puis lui succèdent les traités de la Haye et de Campo-Formio qui à leur tour répandent en Europe le principe de libre navigation des fleuves. Viennent ensuite le Traité de Paris de 1814 et l'Acte de Vienne de 1815, puis le Traité de Paris de 1856 et la Conférence de Berlin de 1878 ; enfin l'Acte de Berlin

de 1885 appliquant la même règle de liberté au Congo et au Niger sur le continent africain.

Aucun de ces Actes ne concerne le continent américain ; sur ce continent le principe de la libre navigation a été appliqué non pas par extension du principe européen, mais comme une concession que les États riverains ont volontairement octroyée dans des accords « inter partes » ou dans des actes législatifs. L'Amérique n'a jamais reconnu à aucun congrès européen la faculté de réglementer directement ou indirectement les droits applicables aux pays de juridiction américaine.

L'Amérique d'ailleurs ne connaît pas de conventions générales en matière de Droit Fluvial International qui lui soient propres ; ces questions ont toujours été réglées au moyen d'accords conclus séparément entre les États riverains et parfois avec les non riverains, ou par des décrets ou des dispositions législatives émanant des gouvernements des États sud-américains. Ces décrets et conventions très nombreux illustrent la pratique des États de l'Amérique Latine en matière de Droit Fluvial International. Considérons maintenant cette pratique en envisageant successivement les divers États de l'Amérique du Sud :

Brésil. — C'est un des États sud-américains intéressés au premier chef dans les questions de Droit Fluvial International puisqu'il possède l'embouchure et la majeure partie du cours de l'Amazone. Il professe en cette matière une politique très libérale puisque l'Amazone et ses principaux affluents ont été ouverts à la navigation de tous les pavillons par des décrets du 7 décembre 1866 et du 31 juillet 1867. De plus de nombreuses conventions consacrant

la liberté de la navigation au profit des parties contractantes ont été conclues par le Brésil avec l'Argentine le 7 mars 1856, avec la Bolivie le 12 août 1910, avec la Chine le 3 octobre 1881, avec la Colombie le 21 août 1908, avec le Paraguay le 9 janvier 1872, avec le Pérou le 23 octobre 1863 le 15 avril 1908, le 8 septembre 1909, avec l'Uruguay le 12 octobre 1851 et le 30 octobre 1909, avec le Venezuela le 5 mai 1859. Ces conventions assimilent parfois l'étranger contractant aux nationaux quant à la réglementation de la navigation ; d'autres lui confèrent seulement le traitement de la nation la plus favorisée ; enfin certaines admettent la libre navigation même au profit des bâtiments de guerre des parties contractantes ¹.

La pratique du Brésil est donc très libérale ; cet État a cependant toujours défendu la doctrine de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves ²,

Venezuela. — Cet État professe la même théorie que le Brésil, mais sa pratique est un peu moins libérale. Aucun acte législatif n'a en effet ouvert les fleuves vénézuéliens à la navigation étrangère et les accords particuliers accordant la libre navigation aux parties contractantes sont peu nombreux. Actuellement n'est en vigueur que le Traité du 5 mai 1859 avec le Brésil.

Ceci s'explique parce que en dehors de l'Orénoque, le Venezuela n'a comme fleuves importants que des fleuves nationaux et l'Orénoque lui-même coule en entier en territoire vénézuélien car la Colombie, riveraine supérieure, n'a qu'une partie de la rive gauche très peu importante proportionnellement à la longueur totale du fleuve. La navi-

1. V. *infra* : chapitres de l'Amazone et du Rio de la Plata.

2. V. *infra* : doctrine du Brésil.

gation est d'ailleurs libre en fait sur l'Orénoque jusqu'à Cuidad Bolivar et en amont de Cuidad Bolivar elle ne présente aucun intérêt du moins pour les non riverains car le fleuve ne parcourt alors que des régions presque inhabitées¹.

Colombie. — La pratique de la Colombie en matière de navigation fluviale est très libérale. Par une loi du 5 avril 1852 elle a ouvert tous les fleuves de son territoire à la navigation et au commerce de toutes les nations sans distinction. La Colombie n'a d'ailleurs de rivières internationales que vers l'Ouest, c'est-à-dire vers le Venezuela, elle est riverraine de l'Orénoque depuis l'embouchure du Meta jusqu'au Guaviare ; de plus par le Zulia, le Saramata et le Catatumbo elle communique avec le lac de Maracaibo qui se trouve en territoire vénézuélien. Du côté de l'Occident la Colombie est presque divisée en deux par le Magdalena, fleuve par où passe la plus grande partie du commerce du pays, son affluent principal le Cauca est lui aussi un fleuve intérieur ; plus à l'Occident se trouve l'Atrato qui se déverse aussi dans l'Atlantique ; puis sur le versant du Pacifique, le San Juan, le Guapi et le Timbiqui. Tous ces fleuves sont ouverts à la navigation internationale.

La Colombie applique donc le principe de la liberté de la navigation fluviale en vertu d'une loi, acte de souveraineté ; son système libéral peut donc se concilier avec la thèse défendue par le Brésil et le Venezuela ; néanmoins, du moins à ce qu'on peut déduire de l'attitude de son représentant à la Conférence de Barcelone et aussi de la controverse soutenue avec le Venezuela au sujet de la navigation de l'Orénoque², la Colombie semble s'écarter nettement du

1. V. *infra* : chap. de l'Orénoque.

2. V. *infra* : chap. de l'Orénoque.

point de vue des deux Républiques voisines et à la différence de ces dernières paraît admettre le principe de libre navigation comme la reconnaissance d'un droit qu'auraient tous les États à circuler librement sur « ces chemins qui marchent » comme disait M. Restrepo citant les paroles de Pascal ¹.

Équateur, Pérou, Bolivie. — Ces États appliquent eux aussi le principe de la libre navigation fluviale avec d'autant plus de raison qu'ils se trouvent dans la position de riverains supérieurs de l'Amazone. Ces États ont eux aussi ouvert par décret tous leurs fleuves à la navigation de tous les pavillons : décret du gouvernement de l'Équateur du 26 novembre 1853, du gouvernement bolivien du 26 janvier 1858, du gouvernement péruvien du 17 décembre 1868. De plus, ces États ont aussi conclu de nombreuses conventions relatives à la navigation de leurs fleuves : 29 septembre 1876 entre le Brésil et le Pérou, 31 juillet 1896 entre le Brésil et la Bolivie, 21 juin 1908 entre la Colombie et l'Équateur, etc...

Argentine. — Comme le Brésil et le Venezuela, l'Argentine est un des États dont la politique en matière fluviale a une très grande importance dans l'étude du Droit Fluvial International de l'Amérique Latine, car cette République possède la souveraineté du Rio de la Plata ² fleuve de très grande importance au point de vue du commerce international.

1. « Puisque les rivières sont des chemins qui marchent, il faut laisser à l'humanité la liberté de s'y promener et d'y faire ses affaires. » Voici de la façon un peu imagée que M. Restrepo qui d'autre part se lamente que le Venezuela ne laisse pas l'humanité se promener librement sur l'Orénoque, résume la thèse colombienne.

2. V. *infra*, chap. du Rio de la Plata.

Le principe de la libre navigation fluviale dans toute sa portée est devenu un principe de droit public argentin consacré dans l'article 6 de la Constitution argentine de 1853 : « La navigation des fleuves intérieurs de la Confédération est libre pour tous les pavillons sous la seule restriction des règlements qu'édicté l'autorité nationale. »

En outre, de même que les autres États sud-américains, l'Argentine a conclu de nombreux traités et conventions relativement à ses fleuves et qui consacrent des principes très libéraux au point d'admettre la liberté de la navigation même en temps de guerre (Traité du 10 juillet 1853 conclu avec la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis).

Paraguay et Uruguay. — Comme tous les autres États de l'Amérique Latine, ces deux États ont aussi ouvert leurs fleuves internationaux et nationaux à la navigation étrangère, cela en vertu aussi de décrets et de conventions spéciales (Décret uruguayen du 10 octobre 1853, traité du 4 mars 1853 entre le Paraguay et la France et la Grande-Bretagne, du 4 janvier 1859 entre le Paraguay et les États-Unis).

Cette vision rapide sur la pratique des États de l'Amérique Latine en matière de Droit Fluvial International nous a permis de voir que quel que soit le point de vue théorique de ces divers États (doctrine de la souveraineté absolue : Brésil, Venezuela, Argentine ; doctrine du droit naturel, Colombie, Equateur, Bolivie...), leur pratique est uniforme : application dans toute sa portée du principe de la libre navigation fluviale au moyen de décrets ou de con-

ventions spéciales. Ces conventions spéciales ont été classées par M. Alvarez ¹ en trois catégories distinctes :

1^o Traités d'amitié de commerce et de navigation conclus soit entre les nations américaines, soit entre celles-ci et des puissances européennes, où on a stipulé la liberté réciproque de naviguer sur les côtes et les fleuves des pays contractants ouverts au commerce en général. D'après M. Alvarez ces traités n'auraient pas grande importance du point de vue qui nous occupe car ils ne confèrent aucun droit spécial aux nationaux des pays contractants.

2^o Conventions passées entre deux pays américains où est stipulée la libre navigation d'un fleuve national ou international dans ses parties communes mais uniquement pour les sujets des deux pays — Tel le Traité de Paix du 27 août 1828 entre le Brésil et les Provinces Unies du Rio de la Plata (acte additionnel), le Traité d'amitié, commerce et navigation du 23 juillet 1842 entre le Venezuela et la Nouvelle-Grenade (art. 15), convention du 21 novembre 1851 entre le Brésil et l'Uruguay, du 7 mars 1856 entre le Brésil et l'Argentine, du 29 septembre 1876 entre le Brésil et le Pérou, du 5 mai 1859 entre le Brésil et le Venezuela, du 31 juillet 1896 entre le Brésil et la Bolivie, du 21 juin 1908 entre la Colombie et l'Equateur, etc., etc...

3^o Conventions qui stipulent la libre navigation des fleuves internationaux pour les pavillons de tous les États : Traité du 10 juillet 1853 entre l'Argentine et les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne; celui du 10 mars 1865 entre la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Guatemala, le Pérou et le Salvador; celui du 3 février 1876 entre l'Argentine et le Paraguay.

1. Alvarez, *Le droit international américain*, p. 69.

En matière de pêche fluviale et d'exploitation agricole ou industrielle des fleuves les conventions sont pour ainsi dire inexistantes en Amérique Latine. La première question est réglée en général par des *modus vivendi* consacrant le droit exclusif de l'état de pêcher dans ses eaux territoriales ; quant à la seconde elle présente encore peu d'intérêt en Amérique Latine ; signalons cependant que de nombreux États sud-américains ¹ ont participé à la deuxième Conférence des Communications et du Transit, réunie à Genève en 1923 avec le but d'établir une convention en matière d'exploitation industrielle des fleuves.

... C'est donc au moyen de décrets ou de conventions spéciales que les questions de Droit Fluvial International ont toujours été réglées en Amérique Latine ; toutefois nous devons signaler qu'une tentative de disposition générale en cette matière fut faite lors de la première conférence panaméricaine de Washington en 1899. Cette conférence vota les recommandations suivantes : « 1^o que les fleuves qui séparent divers États ou traversent leur territoire soient ouverts à la libre navigation des nations riveraines ; 2^o Que cette déclaration n'affecte ni le domaine, ni la souveraineté de chacune des nations riveraines tant en temps de paix qu'en temps de guerre. » Cet essai de convention générale n'eut d'ailleurs aucune suite.

Nous arrivons ainsi à la conférence de Barcelone où s'effectua la rencontre du Droit Fluvial européen et du Droit Fluvial américain qui, comme nous venons de le voir, avaient évolué jusqu'alors séparément. A cette conférence ² en face du Droit Public américain se dressait un nouveau Droit Public européen très imprégné d'interna-

1. Brésil, Chili, Colombie, Uruguay, Vénézuëla.

2. V. *supra*.

tionalisation. Une conciliation des deux droits sur la base d'une distinction tenant compte de la condition spéciale des fleuves de l'Amérique ainsi que de la politique libérale mais indépendante des États américains serait peut-être arrivée à réaliser l'union universelle ; mais le statut de Barcelone trop imbu des principes propres à l'Europe ne satisfait pas aux aspirations des États du Nouveau Monde ; de là qu'un grand nombre d'entre eux aient refusé d'y adhérer faisant ainsi perdurer la séparation du Droit Fluvial européen et du Droit Fluvial américain.

SECTION III

Les traits caractéristiques du Droit Fluvial International en Amérique Latine.

§ 1. — *Les principales modalités du régime fluvial de l'Amérique Latine.*

De l'ensemble des textes législatifs et des conventions que nous venons de mentionner dans notre précédente section se dégagent les traits caractéristiques qui donnent au Droit Fluvial International une physionomie propre en Amérique Latine. Ces traits caractéristiques sont les suivants :

a) Application très large, plus large qu'en Europe, du principe de la libre navigation, étant donné que ce principe s'applique en Amérique Latine à la presque totalité des fleuves internationaux et des fleuves nationaux du continent et cela au profit très souvent de tous les pavillons ; de plus cette liberté est souvent accordée aux bâtiments de guerre des parties contractantes (exemple : Traité du 30 octobre 1909 entre le Brésil et l'Uruguay, Accord du 23 octobre 1863 entre le Pérou et le Brésil...) ; de même, certains traités assurent la liberté de la navigation même en temps de guerre (exemple : Traité du 10 juillet 1853 entre l'Argentine et la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis).

Cette très grande liberté est toutefois toujours fondée non sur la reconnaissance d'un droit mais sur une concession gracieuse du souverain ou sur des traités procurant

certaines avantages en retour ; l'Amérique Latine professe donc la doctrine de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves ; nous avons vu d'ailleurs que sur ce point la pratique des États européens est dans le même sens.

b) Absence de toute convention générale analogue à l'Acte de Vienne. Toutes les questions relatives aux fleuves sont réglées, par des conventions spéciales, bilatérales, ou tout au plus conclues entre un très petit nombre d'États. Par contre à la différence de ce qui se passe en Europe nous avons vu qu'il existe en Amérique Latine de nombreux textes législatifs et même constitutionnels proclamant libre la navigation de certains fleuves ou même de tous les fleuves d'un pays donné.

c) Dans la conception américaine, un fleuve ne doit pas être considéré comme international au point de vue du régime qui doit lui être appliqué par cela seul qu'il est commun à deux ou plusieurs États ; un fleuve dans cette conception ne doit être considéré comme international que lorsque réellement il présente un intérêt universel au point de vue du commerce et de la navigation ; ce fleuve pourra dès lors être un fleuve qui traverse ou sépare plusieurs États ou un fleuve intérieur ¹.

d) En ce qui concerne l'administration des fleuves, le système des commissions internationales est totalement inconnu en Amérique. Chaque État, à défaut d'accords spéciaux sur la matière, administre librement toutes les parties des fleuves coulant sur son territoire ; c'est donc lui qui établit toute la réglementation concernant la police, l'hygiène, les taxes, les droits de douane, les travaux d'entretien et d'amélioration, etc...

1. Conception qui a triomphé à la Conférence de Barcelone (voir *supra*).

e) En matière de travaux il n'a jamais été admis en Amérique qu'un État puisse être contraint d'exécuter sur ses fleuves des travaux d'entretien ou d'amélioration. La question des travaux y est considérée comme une question mettant en jeu la souveraineté nationale : chaque État est libre d'exécuter sur son territoire les travaux qu'il juge nécessaires et ceux-là seulement. En plus de cette considération, le point de vue américain se justifie aussi par cette raison pratique que les grands fleuves sud-américains qui très souvent coulent au milieu de contrées totalement inhabitées exigeraient pour l'entretien ou l'amélioration de leur navigabilité des sommes immenses hors de proportion avec les bénéfices qui pourraient être espérés, et les budgets des États sud-américains.

En l'état actuel de leurs conditions géographiques et économiques, les États de l'Amérique Latine ne peuvent donc soutenir que le principe que chacun doit être laissé libre de faire chez soi les travaux qu'il jugerait nécessaire ; cela n'implique pas d'ailleurs qu'un État ne puisse consentir à ce qu'un autre fasse les travaux à sa place car ce consentement est précisément une manifestation de sa souveraineté.

Sur cette question des travaux, M. Alvarez a brillamment exposé le point de vue de l'Amérique Latine à la Conférence de Barcelone : « Sur la plupart des fleuves de l'Amérique Latine ces travaux (ceux à effectuer pour faciliter la navigation qui comme nous le savons le statut de Barcelone met à la charge des riverains avec en plus la faculté pour les autres États contractants d'agir pour les y obliger) sont presque impossibles à exécuter ; en tout cas ils ne pourraient l'être qu'à très grands frais et dans de très longs délais. Les États intéressés à la navigation et qui

voudraient utiliser la faculté de l'article 9 (art. 9 du projet, devenu article 10 du statut) pour faire eux mêmes les travaux, seraient forcés d'occuper une portion considérable des rivages et d'y faire de grandes installations pour abriter des milliers d'ouvriers et pour toutes les dépendances nécessitées par de pareilles entreprises ; il faudrait aussi organiser une police et bien d'autres services indispensables. Ces énormes entreprises seraient de la sorte comparables à celles faites par les États-Unis pour le percement du canal de Panama. Je n'exagère donc pas si je vous dis que dans bien des cas pour procéder aux travaux dont il s'agit il faudrait d'abord et véritablement coloniser la région. Croyez-vous alors qu'il soit possible et désirable d'imposer aux États riverains de ces fleuves l'obligation de supporter un pareil fardeau, sans leur consentement et sans qu'ils aient des moyens effectifs de contrôle comme cela résulterait de l'application rigoureuse de l'article 9¹ ? »

Devant une situation semblable, qu'y a-t-il d'étonnant que certains États de l'Amérique Latine se soient refusés à adhérer au statut de Barcelone dont l'article 10, reproduit presque toutes les dispositions de l'article 9 du projet que combattait M. Alvarez ? « Si les États Latins d'Amérique, nous dit encore M. Alvarez, désirent continuer à vivre en des rapports toujours plus intimes avec tous les pays du monde, notamment avec ceux de l'Europe, ils veulent qu'on distingue quand il est nécessaire les continents ; c'est-à-dire que dans toute réglementation juridique on prenne en considération les problèmes et les conditions spéciales à chaque continent. »

f) Enfin, dernier trait caractéristique du Droit Fluvial

1. *Conférence de Barcelone, Comptes rendus*, p. 143.

International de l'Amérique Latine : le cabotage est toujours réservé au pavillon national.

Le principe se trouve même inséré dans la Constitution de certains États sud-américains : exemple le Brésil ; il se justifie par les conditions géographiques et économiques propres au continent sud-américain. Sur ce point le statut de Barcelone qui permet aux États riverains des fleuves d'intérêt international de se réserver le cabotage, ne heurte donc pas la pratique américaine.

Telles sont les principales modalités du Droit Fluvial International en Amérique Latine. Ces modalités se dégagent de la pratique des États sud-américains, pratique plus libérale que celle de l'Europe quant à la portée et à l'étendue d'application du principe de la libre navigation fluviale, mais pratique plus indépendante aussi que celle de l'Europe en ce sens que le régime des fleuves sud-américains n'admet pas le système d'internationalisation appliqué aux grandes artères fluviales européennes.

Cette pratique indépendante en matière de régime fluvial est d'ailleurs parfaitement conciliable avec l'article 23 du Pacte de la Société des Nations ¹ dont sont signataires les États de l'Amérique Latine ; en effet cet article 23 dans la partie qui nous occupe est ainsi rédigé : « Sous la réserve et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues les membres de la Société...

... e) Prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société... »

1. V. Planas Suarez. *La Sociedad de las Naciones y la Conferencia de Barcelona.*

Donc, la seule véritable portée de cet article est celle d'établir une règle universelle de conduite et le besoin de concilier avec elle, sous réserve des traités en vigueur, les accords que dans l'avenir viendraient à conclure les membres de la Société des Nations. Autrement dit, l'article 23 n'a pas créé une obligation implicite pour les membres de la Société des Nations d'adhérer à des Conventions générales sur les communications et le transit ; il contient seulement une promesse formelle faite par les États membres de la Société des Nations de s'inspirer du principe de la liberté des communications et du transit dans les accords, soit généraux, soit bilatéraux qu'ils concluraient dans l'avenir, ainsi que dans les dispositions législatives qu'ils viendraient à édicter en la matière. L'article 23 laisse donc aux contractants la liberté de conclure entre eux des accords spéciaux en s'inspirant des conditions particulières de chaque pays, ce qui est d'ailleurs tout à fait rationnel dans une question si étroitement liée à la politique interne et à l'économie nationale comme l'est celle des communications et du transit.

§ 2. — *Projet de Convention générale en matière de Droit Fluvial International, tenant compte des modalités de ce droit dans chaque continent, proposé par M. Alvarez.*

Nous avons vu que le Statut de Barcelone n'avait pas réussi à rallier tous les États de l'Amérique Latine, parce que trop imbu des principes propres à l'Europe, il n'avait pas assez tenu compte des modalités du Droit Fluvial International dans le continent américain.

Le résultat avait été prévu par les délégations des Républiques sud-américaines à la Conférence de Barcelone et

notamment par M. Alvarez qui lors de cette Conférence proposa un système plus respectueux des pratiques des États sud-américains en matière de régime fluvial et qui d'après lui aurait peut-être réussi à rendre effectif l'accord universel que la Convention de Barcelone a été impuissante à réaliser.

Ce système repose sur une classification des fleuves fondée sur leur importance économique et les particularités géographiques des régions qu'ils traversent. Il distingue cinq catégories différentes de fleuves : trois catégories de fleuves internationaux et deux catégories de fleuves nationaux.

a) *Fleuves internationaux* : Ceux qui séparent ou traversent deux ou plusieurs États. Sont subdivisés en trois catégories :

α) Fleuves d'intérêt universel : ce sont les grands fleuves qui ont fait l'objet d'accords généraux entre Puissances européennes, ces accords qui assurent la libre navigation sur ces fleuves ont souvent créé aussi des commissions internationales pour les administrer. Ces commissions seraient maintenues là où elles existent et il pourrait aussi en être créé de nouvelles si les circonstances venaient à le demander.

β) Fleuves n'intéressant que les riverains : ce sont les fleuves sur lesquels la libre navigation n'a été accordée ordinairement qu'aux riverains par des conventions conclues entre eux. Le système des conventions « inter se » devra être maintenu pour ces fleuves ; de sorte que, à côté de la réglementation générale établie par la convention, il pourra exister une réglementation spéciale émanée des riverains, laquelle toutefois ne pourra contrevenir à la réglementa-

tion générale. Ce système aurait l'avantage de permettre aux États de l'Amérique Latine de continuer à appliquer les principes qui leur sont propres, tout en adhérant à la Convention générale.

γ) Fleuves ne traversant le territoire que de deux États et en partie encore inexplorés : généralement les riverains se réservent l'usage de ces fleuves. Donc ils seront soumis en tout à la réglementation que les riverains jugeront nécessaire, sans toutefois que cette réglementation puisse aller jusqu'à supprimer le principe de la libre navigation ; de plus ces fleuves devront être énoncés nominativement dans la Convention.

b) *Fleuves nationaux* : Ceux qui coulent en entier sur le territoire d'un même État. Se subdivisent en deux catégories : α) Fleuves ayant une grosse importance commerciale : l'État territorial est libre de réglementer à son gré la navigation de ces fleuves mais devrait autant que possible appliquer dans toute sa portée le principe de la liberté de la navigation : β) Fleuves n'ayant pas cette grande importance pour le commerce international ; sur ces fleuves il n'y aurait pas d'inconvénient à ce que l'État territorial empêchât la navigation étrangère.

Voici maintenant comment, sur la base de cette distinction, M. Alvarez présente un projet de convention général sur les fleuves navigables qui tiendrait compte des situations différentes de l'Europe et de l'Amérique :

« a) L'énoncé du principe général de la liberté de la navigation devra dominer toute la convention et s'appliquer à à toutes les catégories des fleuves internationaux. Ce principe consistera en ce que la navigation commerciale devra être libre pour les pavillons de toutes les nations sur le pied

d'une parfaite égalité ; mais le cabotage pourra être réservé.

b) Viendront ensuite les dispositions spéciales relatives à l'administration internationale des fleuves de la première catégorie.

c) Pour les fleuves de la deuxième catégorie on pourrait stipuler comme il a été fait au Congrès de Vienne de 1815 et conformément aussi à la pratique des États de l'Amérique Latine, que les États riverains de fleuves internationaux devront régler entre eux, en conformité avec le principe général de la liberté de la navigation stipulé aux premiers articles, les matières non prévues à la Convention et les questions relatives à l'usage de ces fleuves. Ces questions ont trait principalement : 1° à la fixation des droits et taxes à percevoir ; 2° à la coopération des riverains pour la police, l'hygiène et les travaux d'entretien et d'amélioration ; 3° à l'application et à la confection des règles qui doivent s'appliquer en temps de guerre ; 4° à la réglementation de l'usage des eaux pour l'irrigation et l'industrie dans les conditions autorisées par la Convention ; 5° au règlement des différends relatifs à la navigation ¹. »

Pour ce qui concerne les fleuves nationaux le projet n'émet qu'un vœu dans le sens d'une application aussi large que possible du principe de la liberté de la navigation par l'État territorial.

Le projet est très rationnel et présente dès lors plus de souplesse que le Statut de Barcelone ; il tient notamment beaucoup plus compte des intérêts spéciaux de l'Amérique Latine. Toutefois, on pourrait lui reprocher de ne pas fournir un critérium précis qui permettrait de ranger les

1. *Conférence de Barcelone, Comptes rendus*, p. 46.

fleuves dans telle ou telle catégorie et en conséquence de leur appliquer le régime de la convention générale ou de les laisser assujetti aux accords spéciaux à intervenir entre riverains.

Le mieux semble donc d'abandonner l'idée d'une Convention générale unique applicable aux fleuves du monde entier et liant tous les États. Les Conventions particulières entre États déterminés à propos d'un fleuve déterminé sont bien plus conformes ici à la nature des choses. « Quand deux États se lient par un accord « inter se » ils en peuvent adapter les termes à la nature de leurs relations mutuelles, à leur degré de rapprochement, de confiance, d'amitié ; ensemble, ils sont maîtres de leur accord, ils peuvent le résilier, le modifier ; dans les cas où l'accomplissement par un des États de son devoir se heurterait à des difficultés graves, il peut compter sur les accommodements, enfin un accord de ce genre est toujours interprété et appliqué conformément aux principes et règles générales du Droit International. Un traité général est d'un maniement beaucoup plus difficile et l'on peut toujours se demander s'il n'y a pas là des règles de droit particulières, *leges speciales*, qui dérogent au droit commun. Ces traités généraux dans le domaine du droit fluvial ont pour objet de garantir les intérêts de la navigation internationale ou proprement parlant de la navigation de quelques Puissances ; ils imposent de lourdes charges aux États riverains et ont plus d'une fois montré la tendance à ne compter que trop peu avec leurs intérêts les plus légitimes¹. »

Et c'est dans le même sens que se prononce M. Charles Dupuis quand il nous dit : « la vérité semble bien être que,

1. Winiarski, *op. cit.*, p. 110.

en ce qui concerne la navigation intérieure, les conventions particulières offrent plus d'avantages qu'une convention générale. Chaque fleuve ou chaque réseau navigable a ses caractères particuliers qui dérivent de causes diverses et multiples : conditions géographiques, conditions hydrographiques, conditions économiques, conditions politiques.

Prétendre plier tous les réseaux navigables et tous les États à des principes absolus et à des règles identiques, c'est sans doute le moyen d'effrayer les Puissances riveraines de réseaux importants, appelées à subir plus de charges, d'ennuis et de risques qu'à recueillir de profits de la liberté générale de la navigation ; ce ne semble pas être le meilleur moyen de les amener aux concessions qui sont possibles quand ces concessions sont adaptées aux conditions particulières de tel fleuve ou de tel réseau déterminé¹ ».

1. Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 259.

DEUXIÈME PARTIE
LE REGIME DES PRINCIPAUX FLEUVES
DE L'AMÉRIQUE LATINE

CHAPITRE PREMIER

LE RIO DE LA PLATA

SECTION I

Notions géographiques.

Le Rio de la Plata, grand estuaire de l'Amérique du Sud, débouche dans l'Atlantique dans la région sud-est du continent américain, entre l'Uruguay au Nord et l'Argentine au Sud. Son embouchure a une largeur de 250 kilomètres et sa longueur totale est de plus de 300 kilomètres. On peut le considérer comme divisé en deux parties : une partie extérieure allant de l'Océan jusqu'à Montevideo et une partie intérieure allant de Montevideo jusqu'au fond de l'estuaire où débouchent le Parana et l'Uruguay. Montevideo garde l'embouchure et Buenos-Aires se trouve près de l'autre extrémité de l'estuaire ; en face de l'embouchure de l'Uruguay se trouve l'île Martin Garcia qui appartient à l'Argentine. Le bassin du Rio de la Plata couvre une étendue de près de 3.000.000 de kilomètres carré, plus que d'un fleuve il a l'apparence d'une véritable mer intérieure.

Le Rio de la Plata est actuellement la principale artère fluviale de l'Amérique du Sud au point de vue du commerce et de la navigation internationale ; il est parcouru par des navires de toutes les nations qui remontent jus-

qu'à Rosario ; de plus, de nombreux bâtiments fluviaux font le service entre Montevideo et Buenos-Aires et remontent les divers affluents du Rio de la Plata : l'Uruguay jusqu'à Salto, le Parana jusqu'à Corrientes et le Paraguay jusqu'à Cuyaba dans l'État brésilien de Matto-Grosso.

Le meilleur port naturel de l'estuaire est Montevideo ; les meilleurs ports artificiels : La Plata et Buenos-Aires

Le Rio de la Plata a été découvert en 1515 par Diego de Solis et exploré pour la première fois par Sébastien Cabot quelques années plus tard. Par lui-même et par ses affluents le Rio de la Plata arrose cinq États de l'Amérique Latine : l'Argentine, l'Uruguay, le Paraguay, le Brésil et la Bolivie.

SECTION II

Doctrine de l'État principalement intéressé.

L'État principalement intéressé est pour le Rio de la Plata, l'Argentine, qui possède encore la souveraineté de ce fleuve quoiqu'à ce sujet une controverse s'est élevée entre cette République et l'autre riveraine du Rio de la Plata, la République de l'Uruguay. Nous étudierons donc, d'abord la doctrine argentine en matière de Droit Fluvial International telle qu'elle a été appliquée au Rio de la Plata ; puis nous exposerons ensuite la controverse entre l'Argentine et l'Uruguay à propos de la juridiction du Rio de la Plata.

§ 1. — *Doctrine argentine en matière de Droit Fluvial International.*

Cette doctrine est celle de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves, ce qui n'empêche pas la République Argentine de pratiquer la politique la plus libérale qui soit en matière de navigation fluviale.

A partir de la Révolution du 26 mai 1810, les Provinces Unies du Rio de la Plata s'affranchirent de la domination de l'Espagne et succédèrent à celle-ci en fait et en droit dans tous et dans chacun des droits que sur le territoire de ces provinces avait la vice-royauté de Buenos-Aires dont la domination souveraine était exercée par des vice-rois sur le continent, les fleuves, les îles et les mers territoriales.

Donc, de la souveraineté exclusive de l'Espagne, le Rio de la Plata est passé sous la souveraineté exclusive de la République Argentine. Les actes de souveraineté et de domination que la République Argentine a successivement accomplis depuis 1810 jusqu'à nos jours en cette portion de son territoire fluvial sont écrits dans ses lois et constituent le droit public argentin en la matière ; ils sont manifestes aussi dans les actes internationaux conclus en cette matière par cette République.

« La possession unique et exclusive de ce beau fleuve, écrit M. Saavedra Lamas ¹, comme partie intégrante du territoire argentin, est confirmée : par les décrets de l'époque des directeurs Don Gervasio Antonio Posadas du 7 mars 1814 et Juan Martin de Pueyredon du 23 novembre 1816 ; par les traités conclus entre les Provinces Unies du Rio de la Plata et la Grande-Bretagne le 2 février 1825 pour la navigation de tous les fleuves de l'Argentine, et par les préliminaires de paix conclus entre le Gouvernement des Provinces Unies du Rio de la Plata et Sa Majesté l'Empereur du Brésil à Rio de Janeiro le 21 août 1828 qui décidèrent l'indépendance de la province argentine de Montevideo. Cette convention reconnut la domination et la souveraineté argentines du Rio de la Plata ainsi que de tous ses affluents. Dans l'article additionnel de ce traité il est dit : « Les deux Hautes Parties contractantes s'engagent à employer tous les moyens à leur portée afin que la navigation du Rio de la Plata et de tous les autres fleuves qui y débouchent soit conservée libre pour l'usage des sujets de l'une et de l'autre nation pendant une durée de quinze années et dans la forme

¹ Saavedra Lamas, *La Crise de la Codification et la doctrine argentine du Droit international*. t. I. p. 329.

qui sera déterminée dans le Traité de Paix définitif. »

A l'époque du dictateur Rosas, celui-ci soutint de fait et de droit la souveraineté et la domination exclusive du Rio de la Plata comme partie intégrante de la République Argentine. Plus tard, lorsqu'après la chute de Rosas le Rio de la Plata fut ouvert à la navigation étrangère, l'article 1^{er} des traités conclus en 1853 entre la République Argentine et la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis, exprime en termes formels que cette liberté n'est accordée qu'en vertu d'un acte de souveraineté; article 1^{er}: « La Confédération Argentine dans l'exercice de ses droits souverains permet la libre navigation des fleuves Parana et Uruguay dans toute la partie de leurs cours qui lui appartient, aux navires de commerce de toutes les nations sans autres restrictions que celles qui résultent des conditions posées par ce traité, dans les règlements déjà promulgués ou dans ceux que l'autorité nationale de la Confédération promulguerait plus tard. » Donc la République Argentine « en vertu du droit de priorité d'établissement, droit naturel et logique que la jurisprudence universelle a synthétisé dans cette maxime juridique « *prior tempore potior jure* » et aussi en vertu des stipulations qui figurent dans les actes internationaux conclus par la République Argentine comme nation souveraine et indépendante¹ » exerce sur les fleuves qui baignent son territoire un droit de souveraineté absolue.

Sur cette base, le droit fluvial argentin a d'ailleurs consacré dans toute sa portée l'application du principe de la liberté de la navigation fluviale avec cette seule restriction de réserver le cabotage au pavillon national.

1. Saavedra Lamas, *op. cit.*, p. 330.

Dès les premières années de l'existence de la République Argentine comme nation indépendante, une tendance très nette s'était manifestée en faveur de la consécration du principe de la liberté de la navigation ; à cet égard les paroles d'Alberdi, inspirateur de la Constitution Argentine, méritent d'être rappelées : « Les grands fleuves sont les moyens d'introduire l'action civilisatrice de l'Europe par l'immigration de ses habitants vers l'intérieur de notre continent : les fleuves sur lesquels on ne navigue pas sont comme s'ils n'existaient pas ; les considérer comme le domaine exclusif de nos nations indigentes et pauvres, c'est la même chose que les laisser sans navigation ; pour qu'ils accomplissent la mission qu'ils ont reçue de Dieu en peuplant l'intérieur du continent, il faut les livrer à la loi des mers, c'est-à-dire à la liberté absolue ; Dieu ne les a pas fait grands comme des mers méditerranéennes pour qu'ils ne soient navigués que par une famille ; proclamez donc la liberté de ces eaux et pour que cette liberté soit permanente signez des traités perpétuels de libre navigation. Pour écrire ces traités, ne lisez pas Vattel, ne lisez pas Martens, ne rappelez pas l'Elbe ou le Mississipi, lisez le livre des nécessités de l'Amérique du Sud ¹. »

Dans son enthousiasme en faveur de la libre navigation, Alberdi proclame ici tout simplement la doctrine du droit naturel et la considère particulièrement favorable au développement des jeunes Républiques de l'Amérique du Sud. Que la libre navigation des fleuves soit un facteur de progrès et de civilisation pour l'Amérique, ceci est incontestable ; mais pour arriver à ce résultat, il n'est pas nécessaire d'ériger en droit le principe de la libre navigation fluviale,

1. Alberdi, *Obras*, t. III, p. 435.

il suffit que la nation propriétaire des fleuves, consciente de son intérêt, les ouvre à la navigation étrangère en vertu de traités ou d'actes unilatéraux de souveraineté, mais tout en sauvegardant cette dernière sur des fleuves qui incontestablement sont une partie intégrante de son territoire national. C'est ce que d'ailleurs Alberdi lui-même reconnaît et c'est ce qu'a fait l'Argentine qui tout en étant une fervente adepte du principe de la liberté de la navigation se montre en même temps très jalouse de conserver l'intégrité de son pouvoir souverain sur ses fleuves.

L'article 6 de la Constitution Argentine de 1853 fut édicté sur ses bases. Article 6 : « La navigation des fleuves intérieurs de la Confédération est libre pour tous les pavillons sous la seule restriction des règlements qu'édicte l'autorité nationale. » Depuis lors ce principe, devenu principe du droit public argentin, a été l'objet d'un respect d'autant plus absolu qu'il était pénétré des tendances et orientations les plus profondes du pays ; il lui a été en outre donné une portée qui dépasse celle qui lui est donnée dans tous les autres continents ; la libre navigation fluviale est en effet reconnue en Argentine même en temps de guerre. Cette liberté si grande, qui fait du Rio de la Plata un véritable fleuve international dans le sens économique du mot, exclut d'après M. Saavedra Lamas dont l'opinion est conforme sur ce point à celles d'Engelhardt et de Fauchille, toute possibilité de blocus à l'embouchure de ce fleuve. Le blocus serait possible seulement dans l'hypothèse où la nation établissant le blocus serait en guerre avec tous les riverains. Les traités de 1853 conclus avec la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis contiennent un article 6 excluant toute possibilité de blocus dans le Rio de la Plata : « S'il arrivait ce qu'à Dieu ne plaise, que

la guerre éclatât entre des États quelconques Républiques ou Provinces du Rio de la Plata ou de ses affluents, la navigation des fleuves Parana et Uruguay restera libre pour le pavillon de commerce de toutes les nations. Il n'y aura d'autre exception que celle relative aux fournitures de guerre : armes de toutes sortes, poudre, plomb et boulets de canons. »

Le principe de la libre navigation est donc appliqué par l'Argentine dans toute sa portée ; la seule restriction qui lui est faite concerne le cabotage. En effet, aux termes d'une loi de 1910, il est réservé au pavillon national, article 1^{er} : « La navigation et le commerce de cabotage entre ports de la République sont réservés aux bateaux battant pavillon national ; article 2 : Les bateaux battant pavillon étranger pourront entrer dans un ou plusieurs des ports nationaux pour y laisser le chargement qu'ils apportent de l'extérieur et pour y recevoir le chargement d'exportation ; article 7 : Le pouvoir exécutif est autorisé à accorder sur la base d'une stricte réciprocité et égalité dans les dispositions de caractère légal ou réglementaire, les facilités de douane ou de port accordées par la présente loi pour l'entrée, la sortie, la charge ou la décharge des embarcations, de matricule national à celles des pays voisins qui sans être subventionnées par l'État, s'occupent exclusivement de la navigation de cabotage entre les ports des côtes argentines et des côtes des dits pays. Ces franchises ne comprennent pas l'exonération ou la réduction des droits ou des impôts établis avec un caractère général par les lois de la nation. »

Dès lors : souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves ; application très large du principe de la liberté de la navigation sur la base de textes constitutionnels et de traités ;

cabotage réservé au pavillon national ; telle est la thèse argentine en matière de Droit Fluvial International.

§ 2. — *La controverse entre l'Argentine et l'Uruguay à propos de la juridiction sur le Rio de la Plata*¹.

Cette controverse qui depuis déjà longtemps existait entre les deux pays devint plus aiguë en 1907 à l'occasion d'un décret uruguayen du 3 août 1907 concernant la pêche au filet dans une zone s'étendant jusqu'au milieu de l'estuaire et 5 milles dans l'Océan au delà des côtes de l'Uruguay. Ce décret pour des raisons particulières au commerce de la pêche dans le Rio de la Plata portait préjudice aux pêcheurs argentins ; il fut le prétexte pour renouveler la controverse en posant la question sur le terrain des principes, l'Argentine contestant que l'Uruguay eût le droit de juridiction sur la zone en question. Cette controverse ne concerne que la juridiction du Rio de la Plata et reste complètement étrangère aux questions de commerce et de navigation qui elles, sont réglées, comme nous venons de le voir, par des textes constitutionnels et par des traités.

Pour comprendre l'intérêt de la controverse, il est indispensable de connaître certaines caractéristiques de l'estuaire de la Plata. Le Rio de la Plata est formé par la jonction en angle obtus des fleuves Parana et Uruguay ; en conséquence le Rio de la Plata n'a pas de courant central d'une grande profondeur, mais deux courants distincts, l'un vers Buenos-Aires qui pratiquement est un prolongement du fleuve Parana ; l'autre au long de la côte de l'Uruguay et qui est lui aussi virtuellement la prolongation du

1. V. Lopez (J. F.). *La soberanía de la República Argentina sobre las aguas del Rio de la Plata*, 1909. *American Journal of International Law*, année 1907, p. 984, année 1910, p. 430. Supplément 1910, p. 138.

fleuve Uruguay renforcé en même temps par les eaux du Parana dont une grande partie s'écoule vers la côte uruguayenne. Or, des deux courants du fleuve que nous venons d'indiquer, celui qui coule du côté de l'Argentine n'arrive pas jusqu'à la mer car de nombreux bancs comme ceux de Peidas, d'Arquimedas, et d'Ingles ferment en quelque sorte l'estuaire du côté argentin et par contre en augmentent la profondeur du côté uruguayen. Il est donc impossible de prendre ici le thalweg comme ligne frontière jusqu'où s'étendrait la juridiction respective des deux pays car il n'existe pas en réalité de ligne de plus grande profondeur. De même, si l'on prenait comme ligne de démarcation le milieu du fleuve, l'Argentine se trouverait pour ainsi dire sans issue à la mer puisque l'embouchure du côté argentin n'est pas navigable ; en outre étant donnée la largeur de l'estuaire, il pourrait arriver qu'une flotte tout en restant du côté uruguayen arrive jusqu'à Buenos-Aires sans pouvoir être inquiétée par la flotte argentine cantonnée du côté de la rive argentine et ne pouvant pas aller jusqu'au milieu du fleuve dont la profondeur est insuffisante.

On comprend donc aisément que la République Argentine ait toujours soutenu que sa juridiction s'étend sur tout le Rio de la Plata sauf sur une zone restreinte immédiate à la côte uruguayenne qui n'a jamais été formellement définie mais que l'on présume être de 3 milles (mer territoriale). Les prétentions argentines se fondent surtout sur cet argument historique que l'Uruguay, ancienne province argentine connue avant son indépendance sous le nom de Province Orientale, formait partie des anciennes Provinces Unies du Rio de la Plata et en fait était resté uni à elles jusqu'en 1817, et que dès lors il ne peut avoir d'autres

limites légales dans le fleuve que celles qu'il avait lorsqu'il n'était qu'une province argentine, c'est-à-dire la rive orientale de l'Uruguay et la rive nord du Rio de la Plata (limites fixées par des traités de 1814).

De son côté, l'Uruguay soutient que les précédents coloniaux n'ont rien à voir dans cette question, puisqu'une fois que l'Uruguay était devenu indépendant, la situation avait été complètement changée, car les deux rives du Rio de la Plata cessaient d'appartenir à un même État. L'Uruguay soutient que, étant devenu un État indépendant, il doit posséder tous les attributs de la souveraineté reconnus aux autres États et dans l'espèce l'application des principes gouvernant la démarcation des limites des fleuves internationaux séparant deux pays souverains.

Étant donné les dimensions de l'estuaire de la Plata (190 milles du Nord-Est au Sud-Ouest, 135 milles de largeur à son embouchure entre Maldonado et la cap San Antonio et 75 milles de largeur à son extrémité intérieure), on pourrait concevoir de lui appliquer les mêmes règles qu'à la mer et ainsi de considérer comme eaux territoriales celles comprises à une distance de 3 milles des côtes respectives de l'Uruguay et de l'Argentine, et comme haute mer toute la partie de l'estuaire comprise entre ces deux zones ; cette solution toutefois ne serait jamais acceptée par l'Argentine pour les raisons précédemment indiquées ; c'est pour cela qu'elle n'a jamais admis de soumettre la question à un arbitrage, elle affecte en effet trop directement l'intégrité et la sécurité de la République.

Pour mettre fin à cette controverse, un protocole fut signé entre les deux pays le 6 janvier 1910, dont l'article 3 décide que « La navigation et l'usage des eaux du Rio de la Plata continueront sans altération comme par le passé et

tout différend qui viendrait à s'élever à ce propos serait écarté et résolu dans le même esprit de cordialité qui a toujours existé entre les deux pays. » Ce protocole est important comme ayant mis un terme à cette controverse et effectué un rapprochement entre les deux pays. Il semble pourtant laisser pendante la question débattue et se borne à prévoir un règlement pacifique de tout différend éventuel sur la question. Pour le reste, il laisse subsister le statu quo c'est-à-dire le droit de juridiction de l'Argentine sur tout le Rio de la Plata sauf sur une zone indéterminée immédiate à la côte uruguayenne.

SECTION III

Le régime du Rio de la Plata.

A l'époque coloniale, le Rio de la Plata appartenait dans sa totalité à l'Espagne qui exerçait sur lui sa domination et sa souveraineté. Cette souveraineté a été exercée par l'Espagne pendant toute la période coloniale et n'a jamais été ni modifiée ni interrompue par aucun des actes internationaux qui se sont succédés de 1561 à 1809, c'est-à-dire jusqu'au moment de l'indépendance de ses colonies américaines. Toutefois, si en droit l'Espagne a toujours conservé la souveraineté du Rio de la Plata jusqu'en 1809, en fait, elle a eu de nombreuses difficultés à son sujet avec les Portugais.

Malgré les stipulations du Traité de Tordesillas de 1594 qui fixait définitivement les limites des possessions respectives des Portugais et des Espagnols en Amérique du Sud, les Portugais fondèrent néanmoins en territoire espagnol, un établissement clandestin, la colonie de Sacramento, véritable foyer de contrebande dans toute la région du Rio de la Plata ; ceci motiva l'intervention du Gouverneur de Buenos-Aires, Don José de Jarro, qui chassa les intrus par la force des armes et recouvra ainsi le territoire occupé. Cependant, cédant à la pression de la politique anglaise triomphante au Traité d'Utrecht, l'Espagne consentit à céder au Portugal la colonie de Sacramento à condition de n'y permettre le commerce à aucune nation étrangère. La

cession de la colonie par le Traité d'Utrecht devait être réalisée dans le délai d'un an et demi au prix d'une indemnité que l'Espagne paierait au Portugal. Un traité fut conclu le 7 mars 1751 entre le prince régent Don Pedro et Charles II, roi d'Espagne; en vertu de ce traité la couronne d'Espagne cédait provisoirement la colonie du Sacramento aux Portugais, ceux-ci s'engageaient toutefois à ne construire ni élever des fortifications dans la dite colonie; en outre il était stipulé que l'Espagne conservait la pleine domination sur les eaux du Rio de la Plata, même du côté des rives de la colonie. En 1761, la colonie fut rendue à l'Espagne qui recouvra ainsi le droit à la navigation exclusive du Rio de la Plata. Le Traité de San Ildefonso de 1777 vint régler définitivement la question. Le Portugal recouvrait par cette convention l'île de Santa Catalina, mais s'obligeait à évacuer complètement le territoire de la rive orientale du Rio de la Plata, il cédait à la couronne d'Espagne la colonie du Sacramento et se désistait de tous ses droits à participer à la navigation du Rio de la Plata et de ses affluents au delà des limites de sa frontière. A partir de ce moment, l'Espagne eut donc la navigation exclusive sur le Rio de la Plata; en 1809, dans l'exercice de sa souveraineté, elle ouvrit le fleuve au commerce étranger mais seule la Grande-Bretagne fut en mesure de profiter de cette concession car les autres Puissances se trouvaient à ce moment sous l'emprise de Napoléon, qui était en guerre avec l'Espagne.

Puis vint la guerre d'émancipation qui, fractionnant le vaste empire colonial espagnol en de nombreuses Républiques indépendantes, vint donner au Rio de la Plata un véritable caractère international; non moins de cinq de ces nouveaux États allaient en effet être intéressés à la

navigation du Rio de la Plata et de ses affluents : l'Argentine, l'Uruguay (Province Argentine jusqu'en 1817 et à partir de cette date État indépendant), le Paraguay, la Bolivie, et le Brésil qui de son côté s'était affranchi du Portugal.

Voyons maintenant quelle a été l'attitude de ces divers États en ce qui concerne le régime du Rio de la Plata et de ses trois grands affluents : le Parana, l'Uruguay et le Paraguay.

Attitude de l'Argentine. — Dès 1829, certains traités conclus par la République Argentine stipulaient la réunion d'un Congrès en vue de régler la navigation des fleuves argentins et notamment du Rio de la Plata. Ce Congrès ne fut toutefois jamais réuni et jusqu'au milieu du XIX^e siècle l'Argentine, alors sous la dictature de Rosas, maintint fermé le Rio de la Plata. Contre cette attitude intransigeante protestèrent de nombreux États intéressés à la liberté de la navigation sur le Rio de la Plata et notamment le Paraguay et le Brésil auxquels se joignirent la Grande-Bretagne et la France. Leurs efforts demeurèrent infructueux et en 1849, l'Angleterre consentit à signer un traité reconnaissant à la navigation du Parana un caractère purement intérieur ; de son côté la France, représentée par l'amiral Le Prédour, négocia un traité sur des bases analogues, mais ce traité ne fut pas ratifié par l'Assemblée Nationale française.

Le 3 février 1852, le Président Rosas fut battu à Monte Caseros par le général Urquiza qui dès 1851, avec l'aide de l'Uruguay et du Brésil, s'était soulevé contre lui, et qui avait conclu avec eux un accord spécial d'alliance en date du 21 novembre 1851 dont un des articles proclamait libre

la navigation des affluents du Rio de la Plata au profit des riverains de ces fleuves. Article 24 : « ... Les Gouvernements de Entre Rios et Corrientes s'engagent à employer toute leur influence auprès du Gouvernement qui s'organisera dans la Confédération argentine afin que celle-ci accorde la libre navigation du Parana et autres affluents du Rio de la Plata, non seulement aux navires appartenant aux États alliés, mais aussi à ceux de tous les autres riverains qui accorderaient une liberté semblable sur les parties des fleuves en question qui leur appartiennent. Il est entendu toutefois que si les Gouvernements de la Confédération argentine et des autres États riverains ne voulaient pas admettre cette liberté de navigation pour ce qui les concerne, et n'arriveraient pas à un accord nécessaire à cette fin, les États de Entre Rios et Corrientes s'engagent tout de même à maintenir cette liberté au profit des États alliés et d'établir avec eux les règlements nécessaires à la police et à la sûreté de la navigation en question ¹. »

Le 3 octobre 1852, le général Urquiza, devenu directeur provisoire de la Confédération argentine, rendit un décret proclamant libre au profit de toutes les nations la navigation du Parana et de l'Uruguay. Ce décret souleva de vives protestations de la part de l'État de Buenos-Aires, mais malgré cette résistance il finit par être sanctionné par la Constitution argentine proclamée le 1^{er} mai 1853 par le Congrès de Santa-Fé. Article 6 « La navigation des fleuves intérieurs de la Confédération est libre pour tous les pavillons sous la seule restriction des règlements qu'édicte l'autorité nationale. »

1. Accord d'alliance entre l'Empire du Brésil, les États argentins de Entre Rios et Corrientes et la République Orientale de l'Uruguay, signé à Montevideo le 21 novembre 1851.

Le 10 juillet 1853, des traités furent conclus par la République Argentine avec la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis. Ces traités stipulaient que « la navigation des fleuves Parana et Uruguay serait libre pour les navires marchands de toutes les nations sur toute la partie de leurs cours qui appartient à la Confédération » ; de plus, l'article 3 de ces traités stipulait que pour faciliter la navigation intérieure, la Confédération argentine s'engageait à entretenir des marques et des balises indiquant les passes ; l'article 4 : qu'elle convenait d'établir un système uniforme pour la perception des droits de douane et des droits destinés à rémunérer les services rendus à la navigation ; l'article 5 déclarait que l'île de Martin Garcia, qui d'après sa position pouvait entraver et empêcher la libre navigation des affluents du Rio de la Plata, ne serait jamais la possession d'un État qui refuserait d'accorder la libre navigation de ces fleuves ; l'article 6 décidait qu'en cas de guerre entre co-riverains la navigation du Parana et de l'Uruguay n'en demeurerait pas moins libre pour le pavillon marchand de toutes les nations sauf en ce qui concerne le trafic des armes et des munitions de guerre ; l'article 8 stipulait qu'aucune faveur ou immunité quelconque ne serait accordée au pavillon ou au commerce d'une autre nation sans qu'elle ne fût également étendue au commerce et au pavillon des États signataires. Dans le but d'assurer l'uniformité du régime du Parana, de l'Uruguay et du Paraguay, les traités de 1853 invitaient le Brésil, le Paraguay et la Bolivie à accéder à leurs dispositions pour le cas où ils seraient disposés à les appliquer aux parties de ces fleuves soumis à leur souveraineté. La signature de ces traités entraîna les protestations de l'État de Buenos-Aires, mais comme en 1852 ces protestations restèrent sans effet

et n'empêchèrent ni les États signataires de les ratifier, ni les pays riverains d'y donner leur adhésion.

Le 7 mars 1856, un traité d'amitié, de commerce et de navigation fut conclu par la Confédération argentine avec le Brésil, aux termes duquel la navigation était déclarée libre sur les parties des fleuves Parana, Paraguay, et Uruguay appartenant respectivement aux deux pays, au profit des sujets et pavillons des parties contractantes ; ce traité renfermait aussi la clause de la nation la plus favorisée. Article 6 : « Les Hautes Parties contractantes, dans le désir d'établir le commerce et la navigation de leurs pays respectifs sur la base d'une parfaite égalité et d'une bienveillante réciprocité, établissent pour leurs agents diplomatiques et consulaires, leurs sujets et citoyens, leurs navires et leurs produits naturels ou manufacturés, la même réciprocité de droits, franchises et immunités qui aient été déjà concédés ou qui viendraient à être concédés à la nation la plus favorisée. » L'article 14 stipule la liberté de navigation pour les navires brésiliens et argentins sur les parties des fleuves Parana, Uruguay et Paraguay appartenant au Brésil ou à la Confédération argentine « sous réserve toutefois de l'observation des règlements fiscaux et de police, règlements que les Hautes Parties contractantes s'obligent à édicter dans le sens qui contribuerait le plus efficacement au développement de la navigation qu'ils sont destinés à réglementer ». L'article 16 stipule que le Brésil et la Confédération Argentine s'engagent à entretenir des balises et signaux destinés à faciliter la navigation commune. L'article 18 contient une disposition analogue à celle de l'article 5 des traités de 1853 ; il décide en effet que l'île de Martin Garcia sera neutralisée et qu'elle ne cessera pas d'appartenir à un des États du Rio de la Plata

afin que jamais elle ne puisse servir d'obstacle à la libre navigation accordée aux riverains et aux signataires des traités de 1853. Par l'article 19, les Hautes Parties contractantes s'engagent à maintenir la liberté de la navigation sur les fleuves Parana, Paraguay et Uruguay même en temps de guerre sous réserve toutefois de la contrebande de guerre ou du blocus de certains ports suivant les prescriptions générales du Droit des Gens. Enfin, l'article 20 invite le Paraguay à adhérer aux stipulations du traité relatives à la navigation fluviale en conformité des stipulations de l'article additionnel de la Convention préliminaire de Paix du 27 août 1828.

Le 20 novembre 1857 fut signée à Parana entre les deux mêmes États : le Brésil et l'Argentine, une convention complémentaire du traité du 7 mars 1856 dont l'article 1^{er} assure la liberté de la navigation des fleuves Parana, Paraguay et Uruguay au commerce de toutes les nations, depuis leur confluence avec le Rio de la Plata jusqu'aux ports déjà aménagés ou qui viendraient à l'être sur chacun des dits fleuves par les États respectifs. Cette liberté, sauf stipulation contraire spéciale, n'est pas étendue aux affluents de ces fleuves. Le cabotage est réservé au pavillon national. Les navires de guerre des États riverains bénéficient aux termes de cette convention de la même liberté accordée aux navires marchands sur tout le cours de ces fleuves ; toutefois, les navires de guerre d'États non riverains, ne pourront aller que jusqu'où les divers États riverains le leur permettront, étant entendu qu'un riverain ne peut donner cette autorisation que pour les parties de fleuve lui appartenant. Enfin par l'article 7 de cette convention, les Hautes Parties contractantes s'engagent à inviter et à employer tous les moyens en leur

pouvoir afin d'y faire adhérer tous les autres États riverains.

Attitude de l'Uruguay. — Le 12 octobre 1851, par un traité avec le Brésil, signé à Rio de Janeiro, cette République stipula que la navigation de l'Uruguay et de ses affluents appartenant aux deux États contractants serait commune à ces derniers et invita les autres riverains de la Plata et de ses affluents à conclure une convention analogue pour rendre libre aux États riverains la navigation du Paraguay et de l'Uruguay. L'article 2 de ce traité stipule que les agents diplomatiques et consulaires, les sujets et citoyens de chacun des deux pays ainsi que leurs navires et produits jouiront réciproquement des mêmes droits, franchises et immunités déjà concédés ou qui viendraient à l'être à la nation la plus favorisée. L'article 18 qui se réfère à l'île de Martin Garcia contient des dispositions analogues à celles des traités de 1853 et de 1856 dont nous avons déjà parlé ; enfin l'article 19 recommande la destruction du Salto Grande de l'Uruguay et la construction à cet endroit d'un canal latéral qui permettrait aux navires de franchir cet obstacle naturel du fleuve.

Le 10 octobre 1853, l'Uruguay allant plus loin, ouvrit par un décret tous ses fleuves au commerce de toutes les nations.

Attitude du Brésil. — Cet État se montra d'abord défavorable à l'ouverture du Rio de la Plata et de ses affluents aux navires marchands de toutes les nations ; c'est ainsi qu'en 1853, il protesta vivement contre les traités que l'Argentine venait de conclure avec la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis ; mais bientôt il se

rallia lui aussi à une politique plus libérale. Nous avons vu que le 20 novembre 1857, il signa une convention avec l'Argentine admettant toutes les nations à naviguer librement sur les trois grands affluents du Rio de la Plata : le Parana, le Paraguay et l'Uruguay. Enfin, le 7 décembre 1866, il proclama libre, par un décret, la navigation de tous les cours d'eau tributaires du Parana et du Paraguay.

Attitude du Paraguay. — De même que la République Argentine, cette République conclut le 4 mars 1853 des Traités avec la France et la Grande Bretagne concédant sous condition de réciprocité aux pavillons marchands des deux nations la libre navigation du Paraguay jusqu'à Asuncion et celle de la rive droite du Parana depuis le point où elle lui appartient jusqu'à Incarnation. La même concession fut accordée aux États-Unis par une convention signée à Asuncion le 4 février 1859. Enfin le 9 janvier 1872, un traité conclu avec le Brésil assure la liberté de la navigation de tous les fleuves paraguayens au profit de toutes les nations. L'article 7 de ce traité déclare en effet que la navigation des fleuves Paraguay, Parana et Uruguay sera libre aux navires marchands de toutes les nations et que les Hautes Parties contractantes reconnaissent en principe et s'engagent à assurer l'application dans les eaux de leurs juridictions de la libre navigation de ces fleuves depuis leur embouchure jusqu'aux ports déjà aménagés ou qui le seraient par la suite par les États contractants. L'article 9 contient cependant des restrictions à cette liberté concernant : les affluents, auxquels, sauf stipulation contraire spéciale, le régime de liberté ne sera pas appliqué et le cabotage qui est réservé au pavillon national. Par contre, l'article 10 stipule que les navires de

guerre des États riverains jouiront de la même liberté sur tout le cours des fleuves ouverts aux navires marchands. L'article 14 recommande l'adoption d'un régime uniforme en ce qui concerne la réglementation de la navigation et la police des fleuves « régime à établir d'un commun accord entre les riverains et sur des bases favorables au développement du transit et des opérations commerciales ». L'article 15 prévoit l'hypothèse d'un État contractant interrompant temporairement la libre navigation ; dans ce cas, l'autre État contractant prendra les mesures nécessaires pour maintenir la libre navigation sous réserve toutefois de l'observation des prescriptions du Droit des gens relatives à la contrebande de guerre et au blocus.

Attitude de la Bolivie. — Par un décret rendu le 27 janvier 1853, la Bolivie déclara ouverts à la navigation de toutes les nations tous les cours d'eau coulant sur son territoire et dès lors les affluents du Paraguay coulant dans sa juridiction. Le 13 mai 1858, elle conclut avec les États-Unis un traité confirmant les dispositions du décret de 1853, toutefois qu'il déclarait libre la navigation de l'Amazone et des affluents du Rio de la Plata appartenant à la Bolivie, aux navires marchands des États-Unis et de toute autre nation.

Le 12 août 1910, un traité de commerce et de navigation fluviale fut conclu entre la Bolivie et le Brésil à Rio de Janeiro. L'article 2 de ce traité déclare que par application de l'article 5 d'un traité du 17 novembre 1903 « les navires marchands de toutes les nations pourront naviguer librement non seulement par le fleuve Paraguay, entre les frontières du Brésil et de la Bolivie, au sud de Coimbra jusqu'au port brésilien de Corumbà, mais aussi par le canal

Tamengo et le lac de Càceres entre Corumbà et le port bolivien de Guachallà situé sur le même lac ». L'article 3 déclare libre pour les navires brésiliens et boliviens la navigation des fleuves, lacs et canaux reconnus communs au Brésil et à la Bolivie par le traité précité du 17 novembre 1903 ; l'article 5 fait des restrictions pour ce qui concerne le cabotage.

— De l'attitude de ces cinq États intéressés à la navigation du Rio de la Plata, soit directement comme l'Argentine et l'Uruguay, soit indirectement par ses affluents comme le Brésil, le Paraguay et la Bolivie, il résulte que la navigation de ce grand fleuve ainsi que celle de ses trois grands affluents : le Parana, le Paraguay et l'Uruguay est aujourd'hui ouverte à la navigation de tous les pavillons sans distinction avec la seule restriction du cabotage qui est toujours réservé au pavillon national. Quant à l'administration du fleuve, elle est exercée par les riverains qui ont passé à cet effet des accords en vue d'assurer l'uniformité du régime sur toutes les parties du grand fleuve. Ces accords très nombreux et dont nous avons cité les principaux, sont ceux, qui avec les dispositions législatives que nous avons aussi citées, gouvernent à l'heure actuelle le régime du Rio de la Plata.

CHAPITRE II

L'AMAZONE

SECTION I

Notions géographiques.

Grand fleuve de l'Amérique Latine, l'Amazone est en même temps le plus grand fleuve du monde quant au volume de ses eaux et le second du continent américain quant à sa longueur ¹. Par lui-même ou par ses affluents, ce fleuve intéresse un grand nombre d'États de l'Amérique du Sud : le Brésil, le Pérou, la Bolivie, l'Équateur, la Colombie et le Venezuela. Le Brésil en possède la majeure partie du cours et l'embouchure.

L'Amazone est formé par la réunion de grands fleuves qui prennent leur source dans les Andes ; il se déverse dans l'Atlantique dans la partie nord-est du continent sud-américain par un estuaire d'une ampleur de 50 kilomètres. Sa longueur totale est de 5.800 kilomètres, c'est-à-dire à peu près deux fois la longueur du Danube. Avec ses affluents, il forme un réseau fluvial couvrant une étendue de 2.400 kilomètres carrés. — Dans leur partie supérieure, l'Amazone et ses affluents ont un courant d'une vitesse considérable appréciée par La Condamine à environ

1. Le plus long du monde est le Mississipi.

8.890 mètres par heure ; mais au delà, dans les 4 /5^{es} de son cours, ses eaux s'écoulent tranquillement à travers une plaine de plus de 2.500 kilomètres carrés. La largeur de l'Amazone, tout en restant toujours considérable, est cependant, très variable ; elle est de 2.500 mètres à Tabatinga, de 16 kilomètres au delà de Santarem, de 1.800 mètres dans le détroit de Obidos ; il y a des endroits, notamment près des embouchures de ses grands affluents, où les rives se perdent de vue donnant ainsi l'impression de la mer.

Son nom, Amazone, trouve son origine dans un récit plus ou moins légendaire de femmes armées de flèches qui habitaient les rives du fleuve et qui auraient opposé une résistance acharnée aux premiers explorateurs espagnols. Les indigènes signalaient aussi l'existence de femmes vivant en tribus séparées et qui seulement en de rares occasions communiquaient avec les hommes des autres tribus.

L'Amazone prend sa source près des mines d'argent de Cerro de Pasco, dans le lac de Lauricocha, à environ 4.200 mètres d'altitude, juste au-dessous de la limite des neiges éternelles. Il se dirige au Nord-Ouest pendant les 800 premiers kilomètres de son cours en une série de rapides et de cataractes dans une vallée comprise entre deux chaînes parallèles des cordillères du Pérou. Une fois arrivé à la frontière de l'Équateur, il se dirige vers l'Est et traverse ensuite l'immense plaine équatoriale dans un parcours de 4.000 kilomètres. Ses plus grands affluents lui arrivent du Sud et ont en moyenne un cours de 2.800 à 3.000 kilomètres.

L'Amazone donne l'impression parfois d'une véritable mer intérieure, non seulement à cause des innombrables mares que forment ses canaux secondaires, mais aussi par

l'immensité de son horizon et de son réseau navigable qui couvre 1/3 du continent. Un trait très caractéristique de ce fleuve, c'est le système de branches latérales parfois d'une très grande étendue qui coulent parallèlement au courant principal en coupant ses affluents et qui constituent des voies de communication d'une grande importance pour l'avenir.

Dans sa partie supérieure, toute entière en territoire péruvien, l'Amazone est connu sous le nom de Marañon. Dès qu'il quitte le massif des Andes, il augmente considérablement son débit par sa jonction avec les grands affluents qui lui arrivent du Nord (rive gauche) et du Sud (rive droite). Les premiers qui lui arrivent du Nord sont le Paute, le Marona et le Pastara ; immédiatement après vient le Huallaga provenant du Sud, puis le Ucayali qui rencontre l'Amazone face au village de Nauta et dont le cours tout entier appartient au Pérou. Puis nous trouvons ensuite le Napo venant du Nord et qui appartient à l'Equateur, mais dont le cours plein de bancs de sable n'est accessible qu'aux bateaux de peu de tonnage ; vient ensuite le Juvari, affluent navigable en partie, limitrophe entre le Pérou et le Brésil ; près de sa confluence se trouve le port de Tabatinga, un des plus importants pour la navigation du grand fleuve. Après le Juvari, les grands affluents de l'Amazone au Nord, sont, le Putumayo, le Caquetà et le Rio Negro ; au Sud, le Jutai, le Jurica, le Teffi, le Coary, le Purus, le Madeira, le Tapajoz et le Cingù. On peut encore citer d'autres cours d'eau, comme le Guatuma, le Trombetas, le Uacapari qui ailleurs passeraient pour des fleuves importants mais qui, ici, se trouvent relégués au second plan par les autres grands affluents de l'Amazone ; de ces derniers, les plus importants sont : le Rio Negro, le San Francisco et le Madeira. Le Rio Negro, qui fait communi-

quer l'Amazone avec l'Orénoque par un canal naturel appelé Brazo-Casiquiare, appartient dans son cours supérieur à la Colombie ; il traverse ensuite la partie sud-est du Venezuela, puis pénètre dans le Brésil jusqu'à rencontrer l'Amazone ¹.

L'Amazone ne forme pas de delta ; il débouche dans l'Atlantique par un seul estuaire qui forme une île assez importante dénommée Caviana.

Les régions de l'Amazone sont peu peuplées ; Parà, la cité commerciale la plus importante du bassin de l'Amazone, compte environ 170.000 habitants, mais en remontant le fleuve l'on peut naviguer des heures et même des journées sans découvrir une seule maison habitée. De Parà à Manaos, la distance moyenne entre chaque village est de 175 kilomètres et en amont de Manaos, de 240 kilomètres. La population brésilienne du bassin de l'Amazone est d'environ 300.000 âmes et celle qui habite les vallées de son cours supérieur dans la République de Colombie et dans celle de l'Equateur se trouve aussi très disséminée ; par contre, elle est plus nombreuse dans le Pérou, mais plus dense proportionnellement en Bolivie. Tout semble donc indiquer que c'est dans le versant oriental des Andes que doit se résoudre le grand problème de l'exploitation de cette magnifique voie fluviale. Actuellement, malgré cette dissémination de la population du bassin de l'Amazone les transactions commerciales qui s'effectuent par ce fleuve ont déjà une assez grosse importance.

L'Amazone a été découvert en l'année 1500 par le capitaine Vincent Jañez Pinson qui se contenta d'en explorer l'embouchure.

1. Le San Francisco appartient en entier au Brésil. Le Madeira appartient dans son cours supérieur à la Bolivie et dans son cours inférieur au Brésil.

SECTION II

Doctrine de l'État principalement intéressé.

L'État principalement intéressé est pour l'Amazone, le Brésil, qui en possède l'embouchure et la totalité du cours inférieur, ainsi que les principaux affluents.

La doctrine défendue par le Brésil en matière de Droit Fluvial International est celle de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves. « La doctrine brésilienne en cette matière, écrit M. Clovis Bevilacqua¹, juriste brésilien, commence à se dessiner dès les premiers temps de la monarchie : l'État est souverain de la partie du fleuve qui traverse son territoire et en conséquence le riverain inférieur peut refuser le passage au riverain supérieur si ce dernier ne se conforme pas aux clauses qu'il jugerait nécessaires à sa sécurité. »

A diverses reprises le Brésil a défendu son point de vue à l'égard de la navigation sur l'Amazone. Dans une note adressée par le vicomte de Abacté au Ministre américain à Rio de Janeiro en date du 13 septembre 1854, le gouvernement brésilien soutient « qu'étant donné que le Brésil exerce pleinement et efficacement sa souveraineté sur la partie de l'Amazone qui traverse son territoire² », il n'ouvrira le grand fleuve au commerce mondial que lorsqu'il

1. Bevilacqua, *Tratado de Derecho Internacional Publico*.

2. Planas Suarez, *Tratado de Derecho Internacional Publico*. t. I, livre 2, p. 212.

le jugera opportun et moyennant les précautions qu'il considérerait nécessaires pour la sauvegarde de ses droits souverains.

On peut de même citer la réponse faite par M. Nascente Asembuja à M. Martins, représentant de la Colombie, en 1868, et qui faisait valoir au profit de son pays l'opinion d'Andrès Bello, éminent écrivain et jurisconsulte vénézuélien, d'après laquelle une nation qui est souveraine de la partie supérieure d'un fleuve navigable a le droit d'exiger du riverain inférieur de lui permettre l'accès de la mer. Voici la réponse : « Le Brésil n'accepte pas ce principe d'une servitude internationale, il entend que sa souveraineté s'exerce pleinement sur la partie fluviale de son territoire ; il est toutefois disposé à arriver à un accord avec ses voisins, comme le démontrent les traités conclus par lui avec plusieurs Républiques américaines ¹. »

Plus tard, en 1903, nous trouvons la même doctrine défendue dans une note adressée au consul général américain, M. Seeger, par le baron de Rio-Branco, Ministre des Affaires étrangères du Brésil, en date du 20 février, lors de l'affaire du territoire de l'Acre ² : « ... C'est en 1866 que le Brésil a ouvert l'Amazone aux vaisseaux marchands de toutes les nations amies ; mais des affluents de ce fleuve qui ont leur source en territoire bolivien ou le traversent, le seul auquel le Brésil ait étendu cette liberté et en fait le seul qui par le Brésil puisse servir au commerce extérieur de la Bolivie, c'est le Madeira, depuis sa confluence jusqu'au port de San Antonio. Le Purús et par conséquent son tributaire, l'Aquiry ou Acre, n'ont jamais été ouverts à la navigation internationale. Le Brésil a toujours sou-

1. Planas Suarez, *op. cit.*, p. 212.

2. Moore, *Digest of International Law*. t. I, p. 647.

tenu, que quand un fleuve passe à travers le territoire de deux ou plusieurs États, la liberté de la navigation ou du transit à travers l'État possédant le fleuve principal dépend d'un accord préalable à cet effet avec l'État propriétaire de l'affluent, accord qui, par sa nature, implique la condition de réciprocité. Il n'y a pas eu et il n'y a pas de traité de commerce et de navigation entre le Brésil et la Bolivie et la liberté du transit par les fleuves du Brésil du commerce extérieur bolivien n'est qu'une simple tolérance de la part du Brésil... »

Enfin, en 1921, lors de la Conférence de Barcelone, c'est encore la même doctrine qui a été soutenue par le Brésil en la personne de son représentant, M. de Montarroyos. « ... Le Brésil n'a jamais reconnu en cette matière le droit de servitude . En accordant à d'autres pays le droit de naviguer sur ses fleuves, il a toujours agi de son plein gré et non parce qu'il se jugeait tenu à un devoir juridique résultant du principe de servitude qu'il n'a jamais admis comme pouvant s'appliquer sur une partie quelconque des fleuves coulant sur son territoire... Ce n'est pas parce que ses voisins avaient sur une partie des fleuves de son territoire un droit de servitude qu'il leur a accordé la libre jouissance de ses fleuves pour la navigation. Bien au contraire, c'est parce que ces parties de fleuve sont des morceaux intégrants de son territoire, sujets par conséquent à sa pleine souveraineté, qu'il a pu, dans l'exercice de cette souveraineté, leur permettre d'en user pour leur navigation. Et il a étendu cette faculté à tous les autres pays parce qu'il en reconnaît l'utilité générale ¹. »

L'on ne peut être plus net dans l'exposé d'une doctrine :

1. *Conférence de Barcelone, Comptes rendus*, pp. 26 à 31.

le Brésil admet bien le principe de la liberté de la navigation fluviale et il en reconnaît l'utilité, mais ce qu'il n'admet pas, c'est qu'au nom de ce principe il soit obligé d'ouvrir ses fleuves à la navigation étrangère; s'il ouvre ses fleuves, comme en fait il l'a fait, ce n'est que par un acte libre de sa souveraineté sur toutes et chacune des parties de son territoire et non parce qu'il y soit contraint par un principe de droit naturel qui établirait une servitude à sa charge.

Dans la doctrine brésilienne la vraie base du principe de la liberté de navigation est une base utilitaire : les avantages respectifs que tirent les États étrangers aussi bien que les États riverains de la liberté de la navigation sur les fleuves. Cette base à elle seule suffit à assurer l'application du principe; il est donc inutile de lui chercher des bases juridiques qui, heurtant la souveraineté des États, risqueraient par cela même d'entraver l'extension de la libre navigation. « N'importe quel pays, ajoute M. Montarroyos, comprend aujourd'hui l'avantage égoïste, si l'on peut dire, qu'il y a pour lui à ouvrir ses fleuves au commerce universel... En fait, le souci de l'équité et celui de sauvegarder ses intérêts ne se heurtent aucunement sous ce régime. »

De plus, d'après la thèse brésilienne, un fleuve ne devient pas international, c'est-à-dire qu'il ne perd pas son caractère national de partie intégrante d'un pays du fait que l'utilisation de ce fleuve intéresse l'ensemble des autres pays. Si les États riverains voulaient fermer un fleuve de ce genre, ils en auraient le droit, à moins d'être tenus par des conventions spéciales ou générales; mais si ceci est vrai en théorie, en pratique il est rare qu'un État ferme arbitrairement un fleuve intéressant la navigation internationale, car en ce faisant, il irait à l'encontre de son intérêt bien compris. C'est d'ailleurs par application de ces idées que le

Brésil a ouvert, non seulement son grand fleuve international l'Amazone, mais aussi certains de ses fleuves intérieurs, notamment le San Francisco, à la navigation internationale.

Le Brésil admet donc que l'aspiration suprême en matière de navigation fluviale serait d'ouvrir toutes les voies navigables à tous les pavillons ; mais, et comme nous l'avons vu, sur ce point il est très net, le Brésil n'admet l'application du principe de la liberté de la navigation fluviale qu'au moyen d'accords librement consentis au nom de leur souveraineté par les États sur le territoire desquels coulent les fleuves en question. « Si le Brésil, dit M. Montarroyos, a suivi une marche relativement lente vers l'idéal que nous avons signalé, c'est parce qu'il a été forcé de tenir compte d'un ensemble de conditions inévitables et souvent contradictoires. Il obéissait à deux soucis : d'abord, il voulait affirmer son désir de s'acheminer vers un but idéal à atteindre et il en a donné des preuves diverses ; un témoignage irrécusable de ses tendances libérales, c'est l'ouverture de son grand fleuve le San Francisco, fleuve intérieur, à la libre navigation de tous les pavillons. Ensuite, il avait le souci d'adapter sa politique à des circonstances internationales parfois très délicates et indépendantes de sa volonté. Elles exigeaient qu'il se défendît contre les convoitises à peine dissimulées de nations plus fortes et il était obligé dans l'intérêt sud-américain de prévoir certaines situations politiques. Il ne pouvait donc ouvrir ses fleuves à la navigation étrangère, mais au fur et à mesure que le péril diminuait il offrait immédiatement, sans que personne ne lui demandât, ses fleuves à tous les pavillons. »

Suivant la doctrine brésilienne, les fleuves communs à deux ou plusieurs États sont de deux sortes : les *fleuves*

contigus, c'est-à-dire ceux qui servent de frontière, et les *fleuves successifs*, c'est-à-dire ceux qui traversent deux ou plusieurs États sans servir de frontière. L'Amazone par exemple traverse plusieurs États, or la partie de ce fleuve qui traverse chaque État est dans la doctrine brésilienne un fleuve intérieur pour cet État qui est donc libre de l'ouvrir ou de le fermer à son gré ; donc l'Amazone n'est devenu complètement libre pour la navigation de tous les pavillons que parce que le Brésil qui en possède l'embouchure l'a ouvert aux navires de tous les États. En ouvrant l'Amazone à la navigation internationale, le Brésil a agi suivant la même inspiration dont il était animé lorsqu'il a ouvert le San Francisco, fleuve entièrement national ; il ne fait donc aucune distinction quant à l'application du principe de la liberté de la navigation entre les fleuves intérieurs (nationaux) et ceux qui séparent ou traversent plusieurs États (internationaux). Il applique le principe indistinctement aux uns et aux autres en s'inspirant des circonstances diverses et des besoins à satisfaire, mais il l'applique soit en vertu d'accords internationaux, soit au moyen de dispositions législatives, mais toujours en vertu de son droit de souveraineté territoriale.

« La liberté de la navigation n'implique pas, nous dit M. Montarroyos, pour l'État qui l'accorde, l'abandon de ses droits de juridiction et de police sur les fleuves qu'il affranchit aux pavillons des autres États. » Un régime international pour les voies navigables n'implique aucunement l'internationalisation de leur administration ; le Brésil, comme d'ailleurs tous les États américains, est hostile à tout système d'administration des eaux coulant sur son territoire par des commissions internationales. Un système de ce genre implique en effet l'abandon de certains

droits et l'intervention d'un pouvoir autre que celui de l'État riverain pour ce qui concerne le fleuve international. Les États américains, et en l'espèce le Brésil, n'ont jamais accepté et probablement n'accepteront jamais un tel système. C'est donc moyennant le respect absolu de sa souveraineté territoriale que le Brésil admet le principe de la libre navigation fluviale. C'est encore sur ce même fondement qu'il y apporte deux restrictions : l'une concernant le cabotage, réservé par la constitution brésilienne au pavillon national; l'autre concernant la circulation des bâtiments de guerre qui, sauf convention en sens contraire, n'est accordée que moyennant une permission spéciale.

Telle est la doctrine brésilienne en matière de Droit Fluvial International : liberté de la navigation largement admise non seulement sur les fleuves internationaux, mais aussi sur les fleuves nationaux ; mais liberté admise seulement comme une concession gracieuse du souverain et non comme la reconnaissance d'un droit ; liberté soumise d'ailleurs à deux restrictions : cabotage réservé au pavillon national et liberté de passage refusée aux bâtiments de guerre, sauf permission spéciale.

SECTION III

Le régime de l'Amazone.

Comme le Rio de la Plata, l'Amazone a été soumis à l'époque coloniale au régime du monopole de la navigation au profit de l'État propriétaire du fleuve, en l'espèce du Portugal à qui appartenait le Brésil. Ce régime fut maintenu presque inchangé pendant toute la première moitié du XIX^e siècle par l'ancienne colonie portugaise devenue nation indépendante. Bientôt cependant, sous la pression des nouveaux États riverains ainsi que d'États non riverains, notamment des États-Unis, le Brésil se décida à ouvrir cette grande artère fluviale, qui par elle-même et par ses affluents intéresse en dehors du Brésil cinq autres États sud-américains, à savoir : le Pérou, la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Venezuela.

Dès le 8 mai 1850, M. Clayton, Secrétaire d'État américain, adressait au Secrétaire de la Marine une lettre dans laquelle il lui indiquait qu'il serait désirable d'entreprendre des négociations avec le gouvernement brésilien en vue d'assurer aux citoyens des États-Unis, la navigation de l'Amazone et de certains de ses affluents, et le 15 février 1851, le Secrétaire de la Marine envoya une expédition commandée par le lieutenant W. Herndon avec mission d'explorer l'Amazone de sa source à son embouchure en partant du Pérou ; l'exploration fut effectuée et le lieutenant Herndon rédigea un rapport qui fut communiqué au

Congrès des États-Unis le 9 février 1853, par le Président Fillmore.

Le 26 juillet 1851, un traité d'amitié de commerce et de navigation fut conclu entre les États-Unis et le Pérou ; aux termes de ce traité, le traitement de la nation la plus favorisée était accordée aux parties contractantes en matière de commerce et de navigation.

Ce traité mettait en relief l'orientation de la politique des États-Unis consistant à intéresser à leur cause les riverains supérieurs de l'Amazone et de ses affluents. Le Brésil le comprit ainsi, et en vue de contrecarrer cette politique, il conclut le 23 octobre 1851, un traité avec le Pérou qui déclarait que la navigation sur le fleuve Amazone, depuis son embouchure jusqu'au littoral du Pérou, devait appartenir exclusivement aux États riverains respectifs ; il fut stipulé en outre qu'au cas où une compagnie brésilienne de navigation viendrait à être constituée, le Pérou lui accorderait une subvention annuelle.

Cependant, le 15 avril 1853, cédant aux instances américaines, le Pérou rendit un décret étendant la liberté de navigation accordée au Brésil par le traité de 1851 « aux citoyens et sujets des autres nations qui auraient signé avec le Pérou des traités en vertu desquels ils pourraient jouir des droits de la nation la plus favorisée, ou auxquels seraient communicables les mêmes droits quant au commerce et à la navigation conformément aux dits traités ; ces nations pourraient donc dans le cas où elles auraient obtenu l'entrée dans les eaux de l'Amazone, jouir sur le littoral du Pérou des mêmes droits que ceux accordés aux vaisseaux et sujets brésiliens ».

Quelques mois après, le 31 décembre 1853, les États-Unis qui, comme nous le savons, avaient conclu le 26 juil-

let 1851 avec le Pérou un traité accordant aux deux pays en matière de navigation et de commerce le traitement de la nation la plus favorisée, voulurent se prévaloir du décret de 1853 pour se faire reconnaître par le gouvernement péruvien le droit de naviguer sur le fleuve des Amazones dans l'intérieur du territoire péruvien. Le Brésil protesta contre cette prétention des États-Unis et demanda au gouvernement péruvien de ne pas faire droit à la demande américaine ; il envoya en outre des représentants en Nouvelle-Grenade (aujourd'hui Colombie), en Équateur et au Venezuela en vue de négocier des traités réservant la navigation de l'Amazone aux seuls riverains ; cette politique obtint un succès auprès du gouvernement péruvien qui, par un nouveau décret rendu le 4 janvier 1854, déclara ne concéder de droits sur l'Amazone qu'aux sujets du Brésil à l'exclusion de ceux de toutes autres nations étrangères même ayant signé des conventions spéciales en matière de navigation. Ce décret souleva naturellement les protestations des États-Unis auxquelles firent écho celles de la France et de la Grande-Bretagne.

Les États-Unis se décidèrent alors à agir auprès des gouvernements de la Colombie, de la Bolivie et de l'Équateur en vue d'intéresser ces États à l'ouverture de l'Amazone à la navigation étrangère et ainsi obtenir par leur intermédiaire la liberté de navigation que le Brésil se refusait obstinément à accorder directement aux États-Unis, nonobstant tous les arguments, invoquant parfois le droit naturel, parfois l'utilité générale que le gouvernement américain avait fait valoir auprès du gouvernement brésilien.

Des instructions furent envoyées à cet effet par leur gouvernement aux agents diplomatiques américains accrédités.

dités auprès des gouvernements colombiens, bolivien et équatorien. C'est ainsi que dans une lettre en date du 15 octobre 1853 à M. Green, ministre des États-Unis en Colombie, M. Marcy, Secrétaire d'État américain, lui indique de faire valoir devant le gouvernement de la Nouvelle-Grenade, « les avantages décisifs qui résulteraient pour lui et pour d'autres États de l'adoption d'une politique libérale en ce qui concerne la navigation de l'Amazone. »

De même dans sa lettre du 1^{er} novembre 1853 à M. Dana, chargé d'affaires américain en Bolivie, M. Marcy lui dit : « Des causes diverses ont obligé les États-Unis à se soumettre passivement à la politique antilibérale de Sa Majesté Impériale sur ce grand fleuve (l'Amazone). L'ancienne politique restrictive à laquelle le Brésil adhère encore obstinément se trouve en conflit avec l'esprit de l'époque actuelle plus éclairée, qui réclame le libre usage de tous les moyens naturels de communication internationale clairement désignés par la sagesse de la Providence pour le profit commun de toutes les nations civilisées. »

Voici enfin les instructions de M. Marcy à M. White, chargé d'affaires des États-Unis en Équateur : « les Républiques du Venezuela, de Nouvelle-Grenade, de l'Équateur, du Pérou et de la Bolivie sont toutes intéressées d'obtenir l'abolition des restrictions qui présentent les privent pratiquement dans une mesure considérable des avantages et des ressources des portions de leurs territoires respectifs qui seraient par ce fait (ouverture de l'Amazone) ouvertes à un commerce étranger étendu et profitable... la Bolivie et le Pérou ont déjà pris des mesures en vue de considérer jusqu'à quel point les prétentions du Brésil peuvent être maintenues... Il serait bon que vous fassiez valoir devant le gouvernement, les avantages que tirerait l'Équateur à

suivre l'exemple de la Bolivie et du Pérou. Car, quand les cinq États dont les régions fertiles sont arrosées par l'Amazonie et ses affluents auront ouvert leurs fleuves et leurs ports au commerce étranger, il est probable que le Brésil ne pourra pas résister la pression morale qui sera ainsi dressée contre sa politique égoïste et restrictive... » (Lettre en date du 20 août 1853¹).

Ces démarches auprès des gouvernements colombien, bolivien et équatorien furent couronnées de succès ; en effet, au cours des années suivantes ces gouvernements ouvrirent par décret tous leurs fleuves à la navigation étrangère, la Bolivie par un décret du 27 janvier 1853, l'Équateur par un décret du 26 novembre 1853, enfin la Colombie par une loi du 24 mai 1856.

De plus, le 13 mai 1858 la Bolivie conclut avec les États-Unis un traité dont l'article 26 déclarait que « suivant un principe de droit international », la République de Bolivie considérait, « les fleuves des Amazones et du Plata avec leurs affluents, comme des grandes routes ou des canaux ouverts par la nature au commerce de toutes les nations et qu'elle invitait les vaisseaux marchands des États-Unis et de toutes les autres nations à naviguer librement sur n'importe quelle partie de leur cours lui appartenant, soit en remontant ces fleuves jusqu'aux ports boliviens, soit en descendant de ces ports jusqu'à l'Océan, en se conformant seulement aux conditions établies par ce traité et aux règlements sanctionnés par le gouvernement bolivien qui ne seraient pas incompatibles avec les stipulations du traité ».

1. V. Moore, *Digest of International Law*, t. I, pp. 640 et suiv.

Nous avons cité textuellement les passages de la correspondance des États-Unis avec ses représentants en Colombie, en Bolivie et en Équateur, car mieux que toute explication ils mettent en relief la politique américaine concernant l'Amazonie.

Par conséquent, au début de la seconde moitié du XIX^e siècle nous avons un régime très libéral consacrant la liberté de la navigation au profit de tous les pavillons sur le cours supérieur de l'Amazone et de ses affluents appartenant aux Républiques de Colombie, de l'Équateur et de Bolivie, et un régime restrictif appliqué par le Pérou et le Brésil sur tout le cours de l'Amazone et de ses affluents coulant sur leur territoire. Ce contraste s'explique très bien par la position géographique de ces États. Nous pouvons d'ailleurs dire qu'en fait la navigation de l'Amazone était en entier fermée aux pavillons étrangers puisque le Brésil qui possédait tout le cours inférieur y interdisait le passage.

Cependant, dès 1859, le Brésil commença peu à peu à abandonner sa politique rigoureuse. Le 5 mai 1859, il conclut avec le Venezuela un traité autorisant la circulation, sous condition de réciprocité, des navires vénézuéliens sur l'Amazone¹. Le 9 mars 1861 par un traité conclu avec la France, le Brésil permit à cette nation de faire entrer ses navires et cargaisons dans tous les lieux, ports et rivières ouverts ou à ouvrir au commerce étranger en général.

Enfin, par un décret du 7 décembre 1866 devant entrer en vigueur le 7 septembre 1867, la navigation de l'Amazone fut ouverte par le Brésil aux pavillons de toutes les nations sans distinction. Ce décret fut suivi par un règlement du 31 juillet 1867. Par ce décret l'Amazone fut proclamé ouvert jusqu'à Tabatinga, c'est-à-dire jusqu'à la frontière avec le Pérou ; le Tocantins jusqu'à Cameta ; le Tapajoz jusqu'à Santarem ; le Madeira jusqu'à Borba, le Rio Negro jusqu'à Manaos et le San Francisco jusqu'à Penedo. Plus tard, par un décret du 25 janvier 1873 la libre navigation

1. V. *infra*, Régime de l'Orénoque.

du Madeira fut prolongée de Borba jusqu'à San Antonio.

De son côté, le Pérou par un décret du 17 décembre 1868 déclara la navigation de tous ses fleuves ouverte aux vaisseaux marchands sans distinction de nationalité.

La liberté de la navigation se trouvait ainsi assurée sur la totalité du cours de l'Amazone.

La politique des États-Unis finit donc par triompher, mais elle ne triompha que parce que le Brésil lui-même se rendit compte des avantages qu'il y avait pour lui à permettre la libre navigation sur l'Amazone. Toutefois, remarquons que cette liberté ne fut accordée que lorsque le Brésil le jugea opportun, et qu'elle ne fut pas concédée spécialement aux États-Unis mais en même temps aux pavillons de toutes les nations, et cela, non sur la base de la reconnaissance d'un droit à leur profit, doctrine que le Brésil n'a jamais admise, mais en vertu d'un décret, acte de souveraineté, et à titre de concession gracieuse.

Sur ces bases le Brésil a conclu postérieurement des accords spéciaux relatifs à la navigation fluviale avec certains États, notamment avec la Colombie le 21 août 1908 et avec le Pérou le 8 septembre 1909.

L'article 1 du traité conclu avec la Colombie le 21 août 1908 stipule que la navigation des fleuves reconnus communs au Brésil et à la Colombie par le traité de frontières du 24 avril 1907 sera complètement libre pour les navires brésiliens et colombiens et qu'en outre pour ces derniers, seront également ouverts l'Amazone et autres fleuves que le Brésil a ouverts ou viendrait à ouvrir au commerce de toutes les nations ; toutefois, il est fait exception en ce qui concerne le cabotage ; de plus cette liberté réserve l'observation des règlements fiscaux et de police, règlements qui d'après l'article 2 devront être autant que possible

uniformes dans les deux pays et favorables au commerce et à la navigation. L'article 15 de ce traité se réfère aux bâtiments de guerre ; il établit la liberté de navigation sur la partie colombienne du Caquetà, affluent de l'Amazone, pour les navires de guerre brésiliens ; une liberté analogue est aussi accordée d'ailleurs aux navires colombiens sur la partie brésilienne de ce fleuve ainsi que sur l'Amazone et autres fleuves ouverts ou à ouvrir par le Brésil à la navigation étrangère. Toutefois, les parties contractantes se réservent la faculté de limiter d'un commun accord le nombre de navires de guerre qui pourront naviguer sur les eaux de leurs juridictions respectives.

Citons encore un traité du 21 juin 1908 conclu entre la Colombie et l'Équateur. Par ce traité, ces États se sont reconnu à perpétuité le droit de naviguer librement sur le cours de l'Amazone et de ses affluents qui leur appartiennent, particulièrement sur le Napo et le Putumayo, en se soumettant aux lois et règlements fiscaux et de police fluviale sans préjudice de la faculté de s'accorder de mutuelles et amples franchises douanières et autres quelconques utiles au développement des intérêts des deux États dans la région de l'Amazone.

Tel est le régime de l'Amazone, régime de liberté fondé sur des décrets et sur des accords spéciaux. Décrets ouvrant la navigation de ce fleuve et de ses affluents aux pavillons marchands de toutes les nations ; accords spéciaux garantissant le maintien de cette liberté au profit des pavillons des États contractants. Cette liberté ne souffre que les deux restrictions que nous connaissons déjà : le cabotage est toujours réservé au pavillon national, et les navires de guerre, sauf accord spécial, ne jouissent de la liberté de passage que moyennant une permission exigeant

l'accomplissement de certaines formalités. Quant à l'administration du fleuve, règlements, police, hygiène, etc... ils sont assurés par les riverains chacun pour la partie comprise dans sa juridiction ; il en est de même pour ce qui concerne les travaux.

CHAPITRE III

L'ORÉNOQUE

SECTION I

Notions géographiques.

L'Orénoque (Orinoco) est le troisième fleuve de l'Amérique Latine. A l'origine il était considéré comme un fleuve national vénézuélien, mais depuis une décision arbitrale de Sa Majesté la Reine Régente d'Espagne, en date du 21 avril 1898, fixant les limites des Républiques voisines du Venezuela et de Colombie, cette dernière République est devenue riveraine d'une partie de la rive gauche de ce fleuve comprise entre les confluences de deux de ses affluents : le Meta et le Guaviare.

L'Orénoque se déverse dans l'Océan Atlantique après avoir coulé sur un parcours de 2.374 kilomètres. Le bassin de ce fleuve a une étendue d'environ 1.000.000 de kilomètres carrés répartis inégalement entre le Venezuela et la Colombie. Sur toute sa longueur, l'Orénoque baigne le territoire vénézuélien qu'il divise en deux parties d'Ouest à Est. Il prend sa source dans la partie méridionale de cette République entre les « sierras » Parima et Tapirapico près de la frontière du Brésil et forme dans son parcours un immense arc de cercle qui enferme la moitié du territoire vénézuélien. Il commence d'abord par couler vers le Nord-

Est jusqu'à sa réunion avec le Ventuari, puis il tourne vers l'Ouest jusqu'à rencontrer le Guaviare, puis ensuite au Nord-Est jusqu'à la confluence de l'Apure, puis de là, franchement vers l'Est jusqu'à l'Atlantique. Dans son cours supérieur il est coupé de rapides dont les plus importants connus sous le nom de « raudales de Atures » sont actuellement presque infranchissables ; dans son cours inférieur, jusqu'à Ciudad Bolivar et même en amont il est parfaitement navigable par des embarcations de tonnage élevé.

L'embouchure de l'Orénoque forme un vaste delta dont le canal principal est appelé « Boca Grande » ou de « Navios » ; cette issue fut découverte par Christophe Colomb en 1498 ; les autres branches du delta, moins importantes, forment une sorte d'éventail au nord-est de la Boca Grande.

D'une façon générale, les affluents de l'Orénoque lui arrivent de sa rive gauche et proviennent du versant oriental des Andes ; parmi eux les plus importants sont l'Arauca, fleuve frontière entre la Colombie et le Venezuela, le Meta qui coule presque entièrement en territoire colombien et l'Apure, fleuve national vénézuélien.

Malgré sa grosse importance comme voie navigable, la navigation sur l'Orénoque n'est pas encore très développée. Presque tout le commerce qui s'effectue par ce fleuve se trouve concentré à Ciudad Bolivar à 450 kilomètres de l'Océan ; en dehors de cette ville mérite seulement d'être retenue, San Fernando, sur les rives de l'Apure, point d'arrivée des navires faisant la navigation de ce fleuve et du Bas Orénoque. Il y a un service régulier de navires entre Ciudad Bolivar et Trinidad et quelques navires font aussi le commerce de cabotage entre les ports situés sur l'Orénoque et les ports maritimes du Venezuela. Étant donné

l'importance de cette grande artère fluviale il n'est toutefois pas douteux qu'elle est appelée à devenir une des voies de communication des plus importantes non seulement pour le Venezuela, mais aussi pour la Colombie, et même pour le Brésil qui communique avec l'Orénoque par le Rio Negro et le Casiquiare.

SECTION II

Doctrine de l'État principalement intéressé.

§ 1. — *La thèse vénézuélienne en matière de Droit Fluvial International.*

En ce qui concerne l'Orénoque, l'État principalement intéressé est le Venezuela, qui en possède l'embouchure et la quasi totalité des rives à l'exception d'une partie proportionnellement peu importante de la rive gauche

La doctrine défendue par le Venezuela est la même que celle soutenue par le Brésil, c'est-à-dire la doctrine de la souveraineté absolue de l'État sur ses fleuves. Cette doctrine a été soutenue par le Venezuela dès les premières années de sa vie indépendante et en 1921 lors de la Conférence de Barcelone, c'est cette même doctrine qu'il défendit très nettement par l'intermédiaire de son représentant, M. Planas Suarez.

Dans divers passages de notes adressées par M. Calcano Mathieu, Ministre des Affaires étrangères du Venezuela en 1899, à M. Luis Carlos Rico, Ministre de Colombie au Venezuela, lors de la controverse entre ces deux pays à propos de la navigation de l'Orénoque ¹, nous trouvons très nettement exposé le point de vue vénézuélien en matière de Droit Fluvial International. C'est ainsi que dans une note du 26 mai 1899 nous lisons : « Un État ne peut

1. Controverse qui est encore pendante (v. *infra*).

pas renoncer en aucune période de sa vie au droit de dominer comme souverain unique ses voies fluviales » ; et dans une note du 17 juillet 1899 : « Les fleuves constituent une partie intégrante des pays sur lesquels ils coulent et rentrent par conséquent exclusivement dans le domaine public national » ; enfin dans une note du 9 août 1899 : « Le Venezuela ne peut octroyer aux pavillons étrangers la navigation des fleuves qui coulent sur son territoire que moyennant des stipulations spéciales sur la base de concessions mutuelles ¹. »

La doctrine du Venezuela est donc très nette ; il ne reconnaît pas de droit naturel de libre navigation fluviale et en conséquence n'admet la navigation étrangère sur ses fleuves qu'en vertu de traités consentis par lui, ou de dispositions législatives édictées dans l'exercice de son pouvoir souverain ².

Ce point de vue ne l'a d'ailleurs pas empêché de pratiquer une politique libérale en matière de navigation fluviale. L'Orénoque est en effet ouvert à la navigation internationale jusqu'à Ciudad Bolivar, il en est de même sur le lac de Maracaibo jusqu'au port du même nom. Au delà de ces limites elle est réservée au pavillon national pour des raisons puissantes et faciles à comprendre car il s'agit alors de voie d'eau traversant de vastes étendues très peu peuplées et même parfois sans aucune population, où le commerce n'existe presque pas ; de plus, les conditions de navigabilité deviennent dans ces régions impossibles à remplir sans l'accomplissement de très grands travaux

1. *Documentos diplomaticos para el Libro Amarillo de 1900*. Correspondencia con la Legacion de Colombia. Caracas, 1899 (Publication du Ministère des Affaires étrangères).

2. Voir *supra*. Doctrine de la souveraineté absolue de l'Etat sur ses fleuves.

hors de proportion avec les résultats qu'on pourrait en attendre pendant longtemps encore. La surveillance de la navigation dans ces régions entraînerait en outre la création de services qui tout en grevant le budget national ne seraient pour le moment d'aucune utilité pour le pays.

En dehors de l'Orénoque jusqu'à Ciudad Bolivar, certains fleuves intérieurs vénézuéliens sont ouverts soit en vertu d'accords spéciaux soit en vertu de dispositions législatives à la navigation étrangère.

Le cabotage est cependant toujours réservé au pavillon national.

Donc, régime de liberté et d'égalité de traitement sur certaines parties de ses voies navigables (toutes celles qui présentent quelque intérêt au commerce international); navigation réservée au pavillon national sur d'autres parties de ces voies navigables (celles ne présentant pour le moment aucun intérêt pour la navigation étrangère); telle est la pratique du Venezuela en matière de navigation fluviale.

Pour être plus complets dans l'exposé de la thèse vénézuélienne, nous allons citer maintenant quelques passages du brillant exposé fait par M. Planas Suarez à la Conférence de Barcelone et qui synthétisent en termes brefs et clairs la doctrine vénézuélienne en la matière : « Il faut tout d'abord poser la question de principe, dit M. Planas Suarez, reconnaître le double aspect des fleuves, c'est-à-dire, les droits souverains qu'exerce l'État sur eux, et la liberté de navigation. Les dispositions du Congrès de Vienne ont été souvent mal comprises et interprétées dans un sens contraire quant à la lettre et à l'esprit ; on a voulu y trouver un droit absolu alors qu'elles ne sont que l'expression d'un principe libéral d'acceptation universelle et que

dans la pratique elles restent absolument soumises quant à leur mise en vigueur à des accords entre les États intéressés, à des stipulations spéciales et à des réglementations successives, tout en tenant compte des conditions particulières de chaque fleuve et des pays qu'il traverse. Le sophisme consiste comme on peut facilement le voir à considérer comme un devoir juridique d'un État déterminé ce qui a seulement un caractère moral et comme un droit, ce qui peut être accordé seulement en tenant compte des intérêts réciproques des pays intéressés ; car on ne peut concevoir un acte international favorisant une seule des parties contractantes et portant atteinte aux droits et aspirations de l'autre, sauf en ce qui concerne le cas du vaincu dans une guerre.

En ce qui regarde les fleuves traversant plus d'un pays, il faut noter spécialement que la position géographique ne peut constituer nullement un désavantage mais au contraire une condition favorable. Donc, l'État possesseur des eaux inférieures d'un fleuve ne peut subir une servitude, non plus que des impositions contraires aux droits de sa juridiction territoriale et de sa propre souveraineté. Par conséquent, un État ne peut renoncer en aucune période de sa vie au droit de domaine ; il est seul maître de sa voie fluviale comme de ses routes terrestres, même quand des circonstances spéciales qui d'ordinaire font l'objet de traités publics offrent à des États limitrophes la facilité de profiter de ces voies au bénéfice de leurs intérêts, moyennant de justes compensations. On excepte naturellement les cas, où ces voies navigables intérieures sont ouvertes à la navigation internationale par un acte spontané du souverain comme nous l'avons fait jusqu'à une certaine limite pour le fleuve Orinoco

et le lac de Maracaibo. Au delà, c'est le droit conventionnel qui s'applique...

... Je tiens à le déclarer nettement, mon pays n'acceptera rien qui soit contraire à sa souveraineté au nom de laquelle il soutient que les fleuves qui traversent son territoire constituent et constitueront de tout temps la propriété nationale exclusive. La reconnaissance de cette vérité, de ce principe incontestable, devra servir de base à toute stipulation signée par le Venezuela au sujet de la navigation des fleuves traversant son territoire ¹. »

§ 2. — *La controverse entre le Venezuela et la Colombie au sujet de la navigation de l'Orénoque.*

Cette controverse nous est révélée avec un grand luxe de détails par la correspondance échangée entre M. J. Calcano Mathieu, Ministre des Affaires étrangères du Venezuela en 1899 et M. Luis Carlos Rico, envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire de la République de Colombie au Venezuela ².

Il s'agissait de réclamations colombiennes touchant la navigation de l'Orénoque auxquelles refusait de faire droit le gouvernement vénézuélien.

Par une loi du 20 mai 1897, le gouvernement vénézuélien avait suspendu le transit de marchandises étrangères par l'Orénoque à destination de la Colombie, de même que la navigation des navires colombiens sur ce fleuve, navigation considérée jusqu'alors comme une simple tolérance accordée par le Venezuela à la nation voisine. Cependant, à ce moment venait d'être tranchée par une décision arbi-

1. *Conférence de Barcelone, Comptes rendus*, p. 64.

2. *Documentos diplomaticos para el Libro Amarillo de 1900*, Caracas, 1899.

trale de Sa Majesté la reine régente d'Espagne, en date du 21 avril 1899, la question de limites longtemps débattue entre les deux Républiques ; or, d'après cette décision arbitrale la Colombie devenait riveraine de l'Orénoque pour la partie de sa rive gauche comprise entre le Meta et le Guaviare ; dès lors, aux yeux de la Colombie, la navigation de l'Orénoque ne pouvait plus appartenir exclusivement au Venezuela, et en conséquence cette République n'avait plus le droit de fermer ce fleuve à la navigation des navires colombiens, car la Colombie, étant devenue riveraine de l'Orénoque, ce n'était plus en vertu d'une tolérance que la navigation de ce fleuve par les navires colombiens pouvait alors avoir lieu, mais en vertu d'un véritable droit, droit naturel du riverain supérieur d'un fleuve à naviguer sur le cours inférieur de ce fleuve jusqu'à la mer.

A ces prétentions de la Colombie, le Venezuela opposait son droit de souveraineté absolue sur tous les fleuves coulant sur son territoire, droit en vertu duquel il était libre de permettre ou de refuser la navigation de l'Orénoque aux navires étrangers, même appartenant à un riverain supérieur. Le Venezuela était toutefois disposé à accorder aux navires colombiens la navigation de l'Orénoque, mais seulement, conformément à sa doctrine, en vertu d'un traité à intervenir entre les deux États et moyennant une juste compensation.

Cette controverse repose donc en fin de compte sur une opposition d'intérêts présentée sous le couvert d'une opposition de principes.

Opposition d'intérêts : la Colombie riveraine supérieure de l'Orénoque veut obtenir la liberté de naviguer sur ce fleuve jusqu'à la mer dans des conditions des plus avantageuses, c'est-à-dire sans être tenue de fournir une com-

pensation. Le Venezuela, riverain inférieur, et propriétaire de l'embouchure du fleuve ne veut octroyer cette liberté que moyennant de justes compensations.

Opposition de principes : la Colombie défend la doctrine d'après laquelle le riverain supérieur d'un fleuve a un véritable droit de naviguer sur tout le cours de ce fleuve jusqu'à la mer. Le Venezuela défend la théorie d'après laquelle, les fleuves étant une partie intégrante du territoire national, seul un traité ou un acte de volonté unilatérale du souverain peut permettre au riverain supérieur de naviguer librement sur le cours inférieur du fleuve.

Ne pouvant se mettre d'accord sur le terrain des principes, les deux parties décidèrent de ne pas trancher la question de droit et essayèrent d'arriver à une entente amicale en attendant la conclusion d'un traité de navigation.

Malheureusement sur le terrain pratique l'accord ne put non plus se faire et à l'heure actuelle la question reste toujours pendante.

SECTION III

Le régime de l'Orénoque.

Par lui-même et par ses affluents, l'Orénoque intéresse en dehors du Venezuela, la Colombie qui est riveraine d'une partie de sa rive gauche et qui en plus communique avec ce fleuve par le Meta, grand affluent colombien de l'Orénoque ; le Brésil qui communique avec l'Orénoque par le Rio Négro et le Brazo Casiquiare ; enfin, la Guyane Anglaise reliée elle aussi à l'Orénoque par les fleuves Amacuro et Barima, affluents communs à la Guyane Anglaise et au Venezuela qu'ils traversent successivement.

Le régime de l'Orénoque est déterminé par des traités ou des conventions passés par ces États avec le Venezuela et aussi par certaines dispositions législatives émises par le gouvernement vénézuélien.

Par une loi du 14 mai 1869 ¹, le Congrès vénézuélien avait ouvert, sous réserve de l'observation des règlements appropriés, l'Orénoque et ses affluents à la navigation des navires étrangers sans distinction : Article 1^{er} : « A partir de la publication de la présente loi, la navigation de l'Orénoque et de ses affluents, du lac de Valencia, du lac de Maracaibo et de ses tributaires, sur toute l'étendue de la République, sera ouverte aux navires marchands étrangers se livrant à la navigation intérieure, sous réserve de se

1. Moore, *International Arbitrations*, vol. II, p. 4696.

conformer aux règlements édictés en la matière. » Article 3 : « Quand conformément à l'article 13 section 4 de la Constitution de la République, des droits seront prélevés sur la navigation, ces droits seront les mêmes pour les navires étrangers et pour les navires nationaux... » Article 4 : « Toute question concernant l'exercice des droits accordés par la présente loi sera tranchée par les tribunaux, d'après les lois de la République, et en aucun cas, ne pourra être l'objet de réclamations internationales. » Cette loi prévoit en même temps l'élaboration d'un décret pour la réglementation de cette navigation ; ce décret fut promulgué le 1^{er} juillet 1869.

Cette loi concédait donc à tous les navires étrangers la liberté de navigation sur la partie la plus importante du réseau fluvial de la République, et en plus leur accordait une égalité parfaite de traitement vis-à-vis des navires nationaux. Cependant, ni cette loi, ni le décret réglementaire qui la suivit n'eurent aucune suite. Édictés en une période de troubles, ils furent immédiatement abrogés par le Gouvernement suivant. Toutefois, en fait, la navigation de l'Orénoque ne fut pas fermée aux navires étrangers ; elle continua à se faire jusqu'à Cuidad Bolivar et même en amont, en vertu d'une tolérance du Gouvernement.

En août 1873, le gouvernement de Caracas concéda au général Pérez un droit exclusif de naviguer sur l'Orénoque et ses affluents. Cette concession passa ensuite entre les mains d'autres titulaires et subsista en fait jusqu'à une loi toute récente de 1934 qui a aboli le monopole de la navigation sur l'Orénoque¹.

Par un décret du 1^{er} juillet 1893, devant entrer en vi-

1. Cette concession ne concernait d'ailleurs que la navigation réservée au pavillon national, c'est-à-dire le cabotage et la navigation en amont de Cuidad Bolivar.

gueur le 31 décembre 1893, le gouvernement Vénézuélien ferma le Pédernales et le Macareo, deux des canaux du delta de l'Orénoque, aux navires et au commerce étrangers ; toutefois, il laissait ouvert le canal principal : la Boca Grande. Un décret du 6 juin 1894 vint compléter celui de 1893 en déclarant que les infractions au décret de 1893 seraient punies d'une amende de 5.000 bolivars. La validité du décret du 1^{er} juillet 1893 fut alors soumise à la Haute Cour Fédérale qui déclara dans un arrêt : « Que, d'après un principe universellement admis, chaque nation souveraine dans l'exercice de son pouvoir sur le territoire national et sur les personnes qui s'y trouvent peut permettre ou empêcher aux étrangers l'accès du pays et de la même façon peut ouvrir ou fermer ses ports ou ses fleuves au commerce étranger, les autres nations et les étrangers isolés n'ayant aucun droit d'exiger l'ouverture ou la clôture de ces fleuves en arguant qu'elle serait nuisible à leurs intérêts ... et que, quoique l'esprit libéral et la courtoisie poussaient à étendre et à appliquer aux fleuves les principes régissant la haute mer il était toutefois vrai que pour ce qui concerne les eaux intérieures dont les rives appartiennent exclusivement à un État, aucun autre État n'avait le droit d'en exiger la libre navigation, et la preuve en était que cette navigation était toujours basée sur des accords ou traités entre États conclus en tenant compte de leurs intérêts internationaux réciproques et de leur convenance mutuelle¹... » En validant le décret de 1893, la Haute Cour Fédérale a donc très nettement exposé la doctrine que le Venezuela a toujours défendu en matière de Droit Fluvial International.

1. Moore, *Digest of International Law*, t. I, p. 649.

Le 25 octobre 1894, le Ministre des États-Unis à Caracas reçut des instructions en vue d'agir auprès du gouvernement vénézuélien aux fins d'obtenir une concession amicale de sa part qui permettrait aux navires marchands des États-Unis de passer par les canaux Macareo et Perdernales. Mais M. Rojas, Ministre des Affaires étrangères du Venezuela, répondit dans une note du 1^{er} décembre 1894, que le décret du 1^{er} juillet 1893 qui visait à prévenir la contrebande avait donné de très bons résultats, et que dès lors il ne serait pas entamé ; toutefois, il faisait savoir que le gouvernement proposait en contre-partie d'établir près du golfe de Paria, un port où pourrait s'effectuer le transbordement du fret destiné à pénétrer dans l'Orénoque mais arrivant sur des navires ne pouvant pas passer par la Boca Grande.

Telles sont les principales dispositions législatives ayant trait à la navigation de l'Orénoque — Examinons maintenant les principaux accords internationaux concernant le régime de ce fleuve, accords conclus par le Venezuela avec ses trois voisins : la Colombie, le Brésil, la Guyane Anglaise.

a) *Rapports avec la Colombie* : Le 14 décembre 1833 un traité d'amitié alliance, commerce et navigation (Traité Michelena-Pombo) entre le Venezuela et la Nouvelle-Grenade fut signé à Bogota. Ce traité ne fut pas ratifié par le Congrès vénézuélien pour diverses raisons, dont l'une justement concerne les clauses relatives à la navigation fluviale. Ce traité en effet déclarait libre la navigation des fleuves communs aux deux Républiques mais sans définir ceux-ci ; cette clause parut donc au Congrès vénézuélien de nature à porter atteinte à la souveraineté territoriale.

de la République sur les cours d'eau coulant sur son territoire, et il refusa ainsi de la ratifier.

Toutefois, après l'échec du traité de 1833, de nouvelles négociations furent entreprises entre la Nouvelle-Grenade et le Venezuela en vue de la conclusion d'un traité d'amitié, commerce et navigation. Ces négociations aboutirent à un meilleur résultat, et le 23 juillet 1842 un traité fut conclu entre le Venezuela et la Colombie (Traité Romero-Pombo) qui celui-ci fut ratifié par le Congrès vénézuélien le 29 avril 1843.

L'article 15 de ce traité a trait à la navigation des fleuves communs. Article 15 : « afin de donner plus de facilités au commerce entre pays voisins, il est convenu que la navigation des fleuves communs aux deux Républiques sera libre pour les deux, et que les navires appartenant à l'une des deux Républiques qui navigueront dans le territoire de l'autre ne seront pas soumis au paiement d'aucuns droits ou taxes autres que ceux auxquels sont ou seront soumis les navires nationaux. Pour ce qui concerne le Venezuela, il accorde cette liberté à tous les navires colombiens sur les eaux de l'Orénoque ou du lac de Macacaiho jusqu'à la mer ¹. »

Cette convention stipulée pour une durée de douze années a pris fin le 27 décembre 1867. Depuis lors, les navires colombiens ont continué à naviguer sur l'Orénoque en vertu d'une tolérance, mais cette tolérance fut suspendue par une loi du 20 mai 1897 ; c'est à ce moment que commença la controverse entre les deux États à propos de la navigation du grand fleuve, controverse, qui, comme nous l'avons vu, reste encore pendante ².

1. G. Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*. t. II, pp. 85-86.

2. V. *supra*.

b) *Rapports avec le Brésil* : Avec le Brésil, un traité fut conclu par le Venezuela le 5 mai 1859¹. Ce traité, encore en vigueur, accorde la liberté de navigation sur l'Orénoque et sur l'Amazone aux parties contractantes.

L'article 8 de ce traité déclare que les navires vénézuéliens dûment immatriculés pourront passer librement du Venezuela au Brésil et vice versa, par le Rio Negro et l'Amazone jusqu'à l'Océan en se conformant toutefois aux règlements fiscaux et de police édictés par le Brésil.

Réciproquement, les navires brésiliens dûment immatriculés, pourront aussi passer librement du Brésil au Venezuela par le Rio Negro, le Casiquiare et l'Orénoque en se conformant à leur tour aux règlements vénézuéliens. Les hautes parties contractantes réservent toutefois à leurs nationaux la navigation de cabotage. L'article 9 prévoit l'adoption de règlements favorables à la navigation et au commerce entre les deux pays et d'un système uniforme de police fluviale. L'article 10 établit des règles concernant l'équipage et le commandement des navires de chacune des hautes parties contractantes destinés à naviguer sur les eaux de l'autre. L'article 11 a trait au commerce dans les ports aménagés à cette fin ; en outre il stipule qu'aucun droit d'entrée, de quai ou de sortie ne sera exigé aux navires qui seraient obligés d'entrer dans un port pour une raison de force majeure pourvu qu'ils en sortent avec le même chargement. Les articles 12 à 14 établissent des mesures de police fluviale. L'article 15 permet de décharger des marchandises en dehors des ports aménagés à cette fin mais seulement en cas d'accident, d'avarie ou autre circonstance grave et

1. *Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela...* I, pp. 224 et suiv.

moyennant l'observation de certaines formalités. Les articles 16 à 21 ont trait aux mesures fiscales et de police. L'article 22 prévoit la conclusion d'accords en vue de subventionner réciproquement les entreprises de navigation fluviale entre les deux pays. L'article 23 déclare que toutes les clauses du traité à l'exclusion de celles qui concernent les limites entre les deux pays resteront en vigueur pendant un délai de dix ans ; après quoi, elles continueront en vigueur jusqu'à ce que l'une des hautes parties contractantes notifie à l'autre son désir d'y mettre fin ; elles cesseront alors de produire leur effet douze mois à partir du jour de cette notification.

Une déclaration en vue de sauvegarder les droits que Brésiliens et Vénézuéliens avaient respectivement en matière de navigation sur les fleuves de l'autre partie avant la conclusion du traité du 5 mai 1859 fut en outre signée à Caracas le 27 juillet 1860. Cette déclaration faite sur la proposition du gouvernement vénézuélien était ainsi conçue : « La limitation à un délai de dix ans de la faculté de naviguer sur l'Orénoque et l'Amazone pour Brésiliens et Vénézuéliens respectivement, ne porte en rien atteinte aux droits dont jouissent actuellement les deux pays, droits qui revivront à l'expiration dudit délai de dix ans dans les mêmes conditions qu'avant la célébration du traité. » Cette déclaration n'a pas eu lieu de s'appliquer puisque le traité de 1859 est encore en vigueur.

c) *Rapports avec la Grande-Bretagne* : Une décision arbitrale de Paris en date du 3 octobre 1899 qui a mis fin au litige de frontières entre le Venezuela et la Guyane Britannique contient un article qui concerne la navigation des fleuves Amacuro et Barima, fleuves communs à la Guyane

Anglaise et au Venezuela et qui se jettent dans l'Orénoque, à l'embouchure même de ce fleuve. Cet article déclare qu'en temps de paix les fleuves Amacuro et Barima seront ouverts à la navigation des vaisseaux marchands de toutes les nations à condition toutefois de se soumettre aux règlements nécessaires, et au paiement de droits pour l'entretien des phares, ou autres analogues ; il est d'autre part stipulé que les droits qui seront exigés tant par la République du Venezuela que par le gouvernement de la colonie britannique aux navires de l'une ou de l'autre sur les parties de ces fleuves leur appartenant respectivement seront les mêmes pour les navires vénézuéliens et pour les navires britanniques, et ne pourront en aucun cas être supérieurs à ceux payés par la nation la plus favorisée. Il est aussi stipulé qu'aucun droit de douane ne pourra être exigé soit par le Venezuela, soit par la colonie britannique sur les marchandises transportées sur les vaisseaux, voiliers ou canôes, passant par les fleuves en question ; ces droits ne pourront être exigés que sur les marchandises débarquées respectivement sur le territoire du Venezuela ou sur celui de la colonie britannique¹.

Pour terminer, résumons en quelques lignes l'état actuel du régime de l'Orénoque. Nous avons tout d'abord le cabotage réservé au pavillon national ; ceci vient d'ailleurs d'être confirmé par une loi tout récente du 27 juillet 1934. Titre X, article 373 : « Le commerce de cabotage ne pourra être effectué que par les navires nationaux, à l'exception du trafic de passagers et de leurs bagages qui pourra être fait aussi par des navires étrangers. » Ensuite, nous avons la navigation de l'Orénoque en amont de

1. Gil Fortoul, *op. cit.*, pp. 92-93.

Cuidad Bolivar ainsi que celle de tous les affluents vénézuéliens de ce fleuve réservée au pavillon national sauf accord spécial tel par exemple : le traité de 1859 avec le Brésil. Autrement, jusqu'à Cuidad Bolivar la navigation est ouverte à tous les pavillons sans distinction¹ ; toutefois, les canaux Pedernales et Macareo sont fermés à la navigation étrangère, mais celle-ci peut librement s'effectuer par la Boca Grande.

Quant à l'administration, la police, l'hygiène du fleuve, ainsi que les travaux d'entretien et d'amélioration ils sont assurés par le Venezuela.

1. Nous trouvons ici une application intéressante de la distinction proposée par M. Charles Dupuis entre la *navigation maritime* (qui peut se prolonger à l'intérieur d'un fleuve où se trouve un port libre ; c'est le cas de Cuidad Bolivar) et la *navigation purement fluviale* (qui peut être réservée au pavillon national).

CONCLUSION

Nous venons de considérer successivement les principes généraux du Droit Fluvial International, les modalités de ce Droit en Amérique Latine, enfin, le régime des principaux fleuves du continent sud-américain.

Que conclure de cette étude ?

Tout d'abord, qu'en matière de régime fluvial il n'existe pas encore et probablement il n'existera jamais d'uniformité dans tous les continents pour cette raison bien simple que chaque continent a ses conditions géographiques, politiques et économiques propres, conditions qui d'ailleurs varient dans chaque continent en fonction des circonstances de temps et de lieu, et qui en raison de ces variations requièrent pour les fleuves qui y sont soumis des régimes souples et qui puissent bien s'y adapter.

En second lieu, nous avons constaté qu'il existe en matière de Droit Fluvial International un certain contraste entre l'Europe et l'Amérique Latine. Dans les deux continents le principe de la libre navigation fluviale est partout appliqué, mais tandis qu'en Europe il est appliqué en vertu surtout d'accords généraux où sont nettement distingués les fleuves internationaux et les fleuves nationaux, en Amérique il est appliqué en vertu d'accords spéciaux et surtout de dispositions législatives qui ne font aucune dis-

inction entre les fleuves nationaux et les fleuves internationaux. En outre, l'internationalisation dans l'administration des fleuves, très poussée en Europe, est inconnue en Amérique. Ces modalités n'entament d'ailleurs en rien l'unité du Droit Fluvial International dont les principes restent les mêmes pour les deux continents et dont le but dans l'un comme dans l'autre est de concilier les deux principes en apparence seulement antagoniques : la souveraineté de l'État sur ses fleuves et la solidarité internationale.

Nous pouvons conclure en troisième lieu, que tant en Europe qu'en Amérique aucun État n'admet sur ses fleuves au profit des étrangers d'autres droits que ceux concédés par lui en vertu d'une manifestation de sa volonté souveraine.

Enfin, spécialement en ce qui concerne les fleuves de l'Amérique Latine, nous avons pu constater que le régime qui les gouverne est d'une libéralité qui fait nettement ressortir le désir de l'Amérique Latine de contribuer, avec tous les moyens dont elle dispose, au rapprochement des États et au développement chaque jour plus grand des rapports internationaux pour le plus grand bien de l'humanité.

VU :

Le Doyen,
EDGARD ALLIX.

VU :

Le Président,
A. DE LA PRADELLE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- ACCIOLY (Hildebrando). — *Actos internacionales vigentes no Brasil*. Rio de Janeiro, 1927.
- ALVAREZ (Alejandro). — *Le droit international américain*. Paris, 1910.
- AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW. — *The dispute between the Argentine Republic and Uruguay as to their jurisdiction in the Rio de la Plata*. Année 1907, p. 984.
- *The jurisdiction of the Rio de la Plata*. Année 1910, p. 430.
- BACON (Ruth). — *British and American policy and the right of fluvial navigation* (*British year Book of International Law*), année 1932, p. 76 et suiv.
- BEVILAQUA (Clovis). — *Tratado de Derecho Internacional Publico*.
- BIDAU. — *Tratado de Derecho Internacional Publico*. Buenos-Aires, 1924.
- BOURQUIN (M.). — *Organisation internationale des voies de communication* (*Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, année 1924, IV).
- CALVO. — *Le droit international théorique et pratique*. Paris, 1896.
- CARATHEODORY (E.). *Du droit international concernant les grands cours d'eau*. Leipzig, 1861.
- CONFÉRENCE DE BARCELONE. — *Comptes rendus et textes relatifs à la Convention, sur le régime des voies navigables d'intérêt international et à la déclaration portant reconnaissance du droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime*. Genève, 1921.
- DESPAGNET. — *Cours de droit international public*. Paris, 1910.
- DE VISSCHER (Ch.). — *Droit international des communications* (*Cours professé à l'Institut des Hautes Études Internationales*, 1923).
- DUPUIS (Charles). — *Liberté des voies de communication. Relations internationales* (*Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 1924, I).
- ENGELHARDT (E.). — *Du régime conventionnel des fleuves internationaux*. Paris, 1879.
- *Histoire du Droit Fluvial Conventionnel*. Paris, 1889.

- FAUCHILLE (Paul). — *Traité de Droit International Public*. Paris, 1925.
- FIGUEROA (Pascual). — *Nouveau Droit International*. Paris, 1885.
- FOULKE. — *A treatise on international law*. Philadelphia, 1920.
- GIDEL (Gilbert). — *Cours de Droit International Public professé à l'École des Sciences Politiques* (année 1930-1931).
- GIL-FORTOUL (José). — *Historia Constitucional de Venezuela*. Berlin, 1909.
- HALL. — *Treatise on international law*, 1924.
- HOSTIE (J.). — *Notes sur le statut relatif au régime des voies navigables d'intérêt international* (*Revue de droit international et de législation comparée*, 1921).
- HYDE. — *International law chiefly as interpreted and applied by the United States*. Boston, 1922.
- *Notes on rivers and navigation in international law* (*American Journal of International Law*, année 1910, p. 145 et suiv.).
- KAECKENBECK. — *International rivers*. Londres, 1918.
- KASAMIA (Akio). — *La navigation fluviale en droit international*. Paris, 1928.
- LAWRENCE. — *The principles of International Law*. Oxford, 1925.
- LOPEZ (J. F.). — *La soberanía de la Republica Argentina sobre las aguas del Rio de la Plata*. Buenos-Aires, 1909.
- L'Œuvre de Barcelone exposée par quelques-uns de ses auteurs*. Paris, 1922.
- MARTENS. — *Traité de droit international*. Paris, 1886.
- MÉRIGNHAC. — *Traité de Droit Public International*. Paris, 1907.
- Ministerio de Relaciones exteriores (Venezuela) *Documentos diplomaticos para el Libro Amarillo de 1900*. Caracas, 1899.
- MOORE (John Basset). — *A Digest of International law*. Washington, 1906.
- *International Arbitrations*. Washington, 1898.
- OPPENHEIM. — *International Law*. Londres, 1920.
- ORBAN (Pierre). — *Étude de Droit Fluvial International*. Paris, 1896.
- PHILLIMORE. — *Commentaries upon international law*. Londres, 1889.
- PLANAS SUAREZ (Simon). — *Tratado de Derecho Internacional Publico*. Madrid, 1916.
- *La Sociedad de las Naciones y la Conferencia de Barcelona*. Lisbonne, 1922.
- PRADIER-FODÉRÉ. — *Traité de droit international public européen et américain*. Paris, 1885.
- QUINT (A. W.). — *Nouvelles tendances dans le droit international fluvial* (*Revue de droit international et de législation comparée*, 1931).

- RIVIER. — *Principes du Droit des Gens*. Paris, 1896.
- SAAVEDRA LAMAS (Carlos). — *La crise de la codification et la doctrine argentine du droit international*. Paris, 1931.
- STRUPP (Karl). — *Éléments de Droit International Public universel européen et américain*. Paris, 1933.
- TRATADOS PUBLICOS y acuerdos internacionales de Venezuela (Publiés par le Ministère des Affaires Étrangères). Caracas, 1925.
- VALLOTON D'ERLACH (James). — *Régime de la navigation fluviale en Droit International* (Rapport présenté à l'Institut de Droit International. Session de New-York, 1929). Bruxelles, 1929.
- VAN EYSINGA (W. J. M.). — *Les fleuves et canaux internationaux*. Leyde, 1924.
- WINIARSKI (Bohdam). — *Principes généraux du droit fluvial international*. Paris, 1934
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

LE DROIT FLUVIAL INTERNATIONAL ET SES MODALITÉS EN AMÉRIQUE LATINE

CHAPITRE PREMIER

Principes généraux du droit fluvial international.

	Pages
SECTION I. — Généralités	8
§ 1. — Définition et étendue du droit fluvial international.	8
§ 2. — Les diverses catégories de fleuves	11
SECTION II. — Les doctrines.	21
§ 1. — Doctrines donnant la priorité au principe de la solidarité internationale.	22
§ 2. — Doctrines donnant la priorité au principe de la souveraineté de l'État.	37
SECTION III. — La pratique des États.	55
§ 1. — Bref aperçu de l'évolution du droit fluvial international de l'époque romaine à nos jours.	55
§ 2. — L'état actuel du droit fluvial international.	80

CHAPITRE II

Les modalités du droit fluvial international en Amérique Latine.

SECTION I. — Les facteurs déterminants de ces modalités	89
§ 1. — Le facteur géographique	89
§ 2. — Le facteur économique.	91
§ 3. — Le facteur politique	92

TABLE DES MATIÈRES

191

SECTION II. — La pratique des États Latino-Américains	97
§ 1. — L'époque coloniale.	97
§ 2. — L'époque postérieure à l'émancipation.	100
SECTION III. — Les traits caractéristiques du droit fluvial international en Amérique Latine.	109
§ 1. — Les principales modalités du régime des fleuves de l'Amérique Latine	109
§ 2. — Projet de Convention générale, tenant compte des modalités du droit fluvial international dans les divers continents, proposé par M. Alvarez.	114

DEUXIÈME PARTIE

LE RÉGIME DES PRINCIPAUX FLEUVES DE L'AMÉRIQUE LATINE

CHAPITRE PREMIER

Le Rio de la Plata.

SECTION I. — Notions géographiques.	123
SECTION II. — Doctrine de l'État principalement intéressé.	124
§ 1. — La doctrine argentine en matière de droit fluvial international	124
§ 2. — La controverse entre l'Argentine et l'Uruguay à propos de la juridiction du Rio de la Plata.	131
SECTION III. — Le régime du Rio de la Plata.	135

CHAPITRE II

L'Amazone.

SECTION I. — Notions géographiques.	146
SECTION II. — Doctrine de l'État principalement intéressé.	150
SECTION III. — Le régime de l'Amazone	157

CHAPITRE III

L'Orénoque.

SECTION I. — Notions géographiques	166
SECTION II. — Doctrine de l'État principalement intéressé.	169
§ 1. — La thèse vénézuélienne en matière de droit fluvial international	169

§ 2. — La controverse entre le Venezuela et la Colombie au sujet de la navigation de l'Orénoque	173
SECTION III. — Le régime de l'Orénoque	176
CONCLUSION.	185
BIBLIOGRAPHIE	187

